f o r u m

raumentwicklung
du développement territorial
sviluppo territoriale

Informationsheft
Bulletin d'information
Bollettino d'informazione

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Dichter planen und bauen

Siedlungsentwicklung neu ausrichten

Aménager et construire plus dense

Réformer l'urbanisation

Densità pianificatoria ed edilizia

Per un riorientamento dello sviluppo degli insediamenti

2 | 2013

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

Editorial 3

Verdichtung –
Die Notwendigkeit birgt Chancen 5

Wachsende Bevölkerung und
steigende Nachfrage nach Fläche 9

Nachhaltige Verkehrs- und
Raumentwicklung bedingen
gute Koordination 12

Verdichten braucht Qualität 16

Kanton Zug setzt auf
Entwicklung nach innen 19

Interview mit Isabel Girault:
«Die Verdichtung des bereits
bebauten Gebiets hat Priorität» 22

Siedlungsverdichtung und urbane
Freiräume: Kein Widerspruch,
sondern Teile eines Ganzen 27

Lebensqualität auf alten
Industrie- und Hafenflächen
in Hammary Sjöstad 30

Herzogenbuchsee – eine Zentrums-
struktur in Schrumpfung 33

Orte schaffen –
auch für den Tourismus 35

Kolumne
Tod dem Trampolin 38

Nachruf
Marius Baschung (1928-2013) 96

Impressum 99

Sommaire

Editorial 40

Densifier le milieu bâti:
nécessité fait loi 42

Croissance démographique
et accroissement de la demande
de surfaces bâties 46

Un développement durable des
transports et du territoire exige
une excellente coordination 49

Pour une densification de qualité 53

Le canton de Zoug mise sur
le développement de l'urbanisation
à l'intérieur du milieu bâti 56

Interview de Isabel Girault:
« La densification des territoires
urbanisés est une priorité. » 59

Les limites de la densification 64

Le billet culturel
Mort au trampoline! 67

Nécrologie
Marius Baschung (1928-2013) 97

Impressum 99

Sommario

Editoriale 69

Densificazione:
la necessità cela opportunità 71

Adattare il consumo di superficie
alla crescita della popolazione 75

Lo sviluppo sostenibile dei
trasporti e del territorio
richiede un buon coordinamento 78

Il Cantone di Zugo punta
sullo sviluppo centripeto 82

Intervista a Isabel Girault:
« La densificazione delle aree
urbanizzate è una priorità » 85

Il disegno dello spazio pubblico:
strategia per la qualità urbana 91

Rubrica
A morte il trampolino! 94

Necrologio
Marius Baschung (1928-2013) 98

Impressum 99

Editorial

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

«Statt Siedlungsexpansion brauchen wir Siedlungsentwicklung nach innen»

Von Nachhaltigkeit war in der Siedlungsentwicklung in der Vergangenheit wenig zu bemerken. Stattdessen schritten Zersiedelung und Landschaftsverschleiss munter voran, und zwar schneller als die Bevölkerungsentwicklung

Der wachsende Unmut breiter Bevölkerungskreise fand Ausdruck in der Landschaftsinitiative. Der Bundesrat griff die Kernanliegen des Volksbegehrens in der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes auf. Dagegen wurde zwar das Referendum ergriffen – doch ohne Erfolg: Am 3. März dieses Jahrs stimmte der Souverän der Gesetzesrevision mit überwältigender Mehrheit zu.

Dieses Abstimmungsresultat markiert einen historischen Wendepunkt in der Siedlungspolitik, und zwar mit einer Deutlichkeit und Verbindlichkeit, wie sie nur in einer direkten Demokratie möglich ist. Aus dem bis anhin unverbindlichen «Sollen» wird nun ein dezidiertes «Müssen»; an die Stelle der Siedlungsexpansion tritt die Siedlungsentwicklung nach innen.

Siedlungsentwicklung bedeutet, die inneren Potenziale zu erkennen und als Entwicklungsoptionen für die Zukunft zu nutzen. Dies umfasst nicht nur das Überbauen von Baulücken, sondern vor allem auch Verdichtungsmassnahmen, wie dies etwa eine entsprechende Arbeitshilfe des Kantons Luzern treffend formuliert.

Das vorliegende Heft stellt gute Beispiele für die Verdichtung von Siedlungsflächen aus der Schweiz sowie anhand des Stockholmer Quartiers Hammarby Sjöstad vor. Bauliche Massnahmen sind dabei sehr wichtig. Doch letztlich geht es darum, einen attraktiven Wohn- und Lebensraum für eine wachsende Zahl von Menschen zu schaffen und gleichzeitig das knappe Gut Boden zu schonen.

Dabei bleibt der Qualitätsanspruch eine zentrale Herausforderung der Siedlungsverdichtung. Und schliesslich ist Bauen im Bestand immer auch ein Eingriff in ein bestehendes System von Nutzungen und Nachbarschaften. Deshalb ist die Harmonisierung der unterschiedlichen Interessen ein wesentlicher Erfolgsfaktor, der über rein bauliche Massnahmen hinausgeht.

In diesem Sinn eröffnet eine umfassende und hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen die Chance, brachliegende Potenziale aufblühen zu lassen, öde gewordene Ortskerne neu zu beleben und monotone Quartiere in bunte Lebensräume zu verwandeln.

Die grösste Herausforderung für alle Beteiligten – Behörden, Private, Unternehmen und Verbände – liegt nun im effektiven Tun. Und dazu braucht es den Willen und Einsatz aller.

Verdichtung – Die Notwendigkeit birgt Chancen

Daniel Wachter
daniel.wachter@jgk.be.ch

Verdichtung ist zum Schlüsselthema der Siedlungsentwicklung avanciert. Mehr noch als mit dem starken Bevölkerungswachstum der Schweiz hat dies mit dem steigenden Wohnraumverbrauch pro Kopf zu tun. Beide Treiber erhöhen den Druck, die Raumnutzung effizienter zu gestalten. Deshalb gibt das revidierte Raumplanungsgesetz den Kantonen neu den verbindlichen Auftrag, eine kompakte Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern. Damit verknüpft sind die Umgestaltung des Mobilitätsangebots und der Energieversorgung sowie die Anpassung an den Klimawandel. Diese tief greifende Transformation von Siedlungs- und Lebensform bietet die Chance, die Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz im Sinn der Nachhaltigkeit langfristig zu sichern.

Schon im Bericht «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» von 1996 unterstrich der Bundesrat die Bedeutung einer verdichteten Siedlungsweise und plädierte für eine differenzierte, qualitätsbewusste Umsetzung. Im Hinblick auf die Eingrenzung der Landschaftszersiedelung und die dazu nötige Stadt- beziehungsweise Siedlungserneuerung forderte er eine «Verdichtung nach Mass mit Blick aufs Ganze». Insbesondere hob der Bundesrat die Notwendigkeit hervor, die Siedlungsverdichtung stets mit einer Verbesserung der Wohn- und Standortqualität zu verbinden und zu diesem Zweck auch die ökologischen Gegebenheiten aufzuwerten. Seither sind fast zwei Jahrzehnte ins Land gezogen und die ehemals raumplanerisch-technische Debatte ist in der breiten Öffentlichkeit angekommen. Dies zeigen etwa die Annahme der Zweitwohnungsinitiative im März 2012, die Verabschiedung des Raumkonzepts Schweiz Ende 2012 oder die im März 2013 vom Volk angenommene Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. Doch weshalb stehen Zersiedlungsstopp und Verdichtung heute ganz oben auf der politischen Agenda? Und welche neuen Akzente werden dabei gesetzt?

Entwicklungstrends und Zukunftsszenarien

Dass Verdichtung heute im Zentrum der Diskussionen steht, ist auf verschiedene Entwicklungen zurückzuführen. Diese bewirken eine weiter wachsende Raumbeanspruchung und steigern damit den Druck, den Raum effizient zu nutzen. Das ist auch ein zentrales Anliegen der Nachhaltigen Entwicklung:

- Nachdem die Bevölkerung der Schweiz zwischen 1960 und 2012 von 5,4 Millionen auf 8 Millionen angestiegen ist, soll sie laut den aktuellen Szenarien des Bundesamts für Statistik bis 2030 möglicherweise auf gegen 9,5 Millionen anwachsen. Setzen sich Wirtschaftswachstum und gesellschaftliche Veränderungen wie wachsender Wohnraumverbrauch pro Kopf und steigender Anteil von Einpersonenhaushalten fort, verstärkt sich die Nachfrage nach Boden. Sollen diese Entwicklungen nicht zu einer beschleunigten Zersiedelung der Landschaft führen, ist eine verdichtete Siedlungsweise unabdingbar.
- Die Arealstatistik 2004/09 zeigt, dass die Siedlungsflächen in der Schweiz über einen Zeitraum von 24 Jahren um über 23 Prozent zugenommen haben – hauptsächlich zulasten des Landwirtschaftslandes. Eine Trendumkehr ist noch nicht erkennbar. Dies zeigen die Szenarien mit Zeithorizont 2030, die vom Nationalen Forschungsprogramm 54 «Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung» mit unterschiedlichen Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum raumplanerischen Gestaltungswillen ausgearbeitet wurden. Die Resultate zeigen, dass Zersiedelung und Expansion der Siedlungsfläche auf jeden Fall weiter zunehmen werden. Doch das Ausmass ist unterschiedlich. Entscheidend ist dabei, wie weit es gelingt, die Siedlungen mit einer bodensparenden Bauweise zu verdichten.
- Das nationale Personenverkehrsmodell des UVEK (NPVM-UVEK) geht davon aus, dass zwischen 2010 und 2030 der öffentliche Verkehr um 50 Prozent und der motorisierte Individualverkehr um 19 Prozent zunehmen werden. Dieses Wachstum strapaziert nicht nur die öffentlichen Finanzen, sondern auch Raum und Landschaft. Geänderte politische Rahmenbedingungen wie zum Beispiel die Förderung verdichteter und verkehrsarmer Siedlungsformen könnten das Verkehrswachstum bremsen.
- Die nach der Atomkatastrophe von Fukushima eingeleitete, neue Energiestrategie 2050 erfordert eine deutliche Senkung des Energieverbrauchs. Dabei kommt den direkt mit der Raumentwicklung verknüpften Bereichen Bauwesen und Verkehr eine zentrale Rolle zu. Denn heute entfallen auf Mobilität und Gebäude zwei Drittel unseres Energieverbrauchs. Auch hier kann die Verdichtung einen wichtigen Beitrag leisten.
- In Bezug auf die Umwelt hat die Schweiz ihre Treibhausgasemissionen zwar stabilisiert. Doch Gesetz und Klimawissenschaft fordern eine Reduktion. Zudem schreitet der Verlust an Biodiversität weiter voran und der Landschaftsverbrauch nimmt zu. Die Siedlungsverdichtung kann auch hier zur Entschärfung des Problems beitragen.

Neue strategische und rechtliche Vorgaben

Dieses veränderte Umfeld hat sich in neuen strategischen und rechtlichen Vorgaben für die Raumplanung niedergeschlagen:

- Das Raumkonzept Schweiz, das 2012 von Bundesrat, Kantonen, Städten und Gemeinden verabschiedet wurde und die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» aus dem Jahr 1996 ersetzt, rückt unter anderem die Verdichtung ins Zentrum. Die Strategie 2 «Siedlungen und Landschaften aufwerten» will die Siedlungsqualität, die regionale Vielfalt sowie die Erhaltung und Schonung der natürlichen Ressourcen mit einer qualitätsvollen Verdichtung fördern.
- Die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, die in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 von Volk und Ständen mit einem Ja-Stimmenanteil von 62,9 Prozent deutlich angenommen wurde, verlangt ausdrücklich und verbindlich eine kompakte Siedlungsentwicklung: in Artikel 1 (Auftrag zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen), in Artikel 3 (Auftrag zur Siedlungsbegrenzung und Anordnung an mit öffentlichem Verkehr gut erschlossenen Lagen) und in Artikel 8a (Richtplaninhalt Siedlung – Förderung hochwertiger Siedlungsentwicklung nach innen und der Siedlungserneuerung).

Die Siedlungsverdichtung hat beträchtliches Potenzial

Die Siedlungsverdichtung präsentiert sich also als Schlüssel zur Bewältigung der zentralen Herausforderung von Raumplanung und Nachhaltiger Entwicklung. Doch wie gross ist das Verdichtungspotenzial tatsächlich? Obwohl mehrere Kantone Übersichten zu ihren Bauzonenreserven und zum Teil auch zu den inneren Nutzungsreserven führen, war die Grössenordnung der schweizweiten inneren Nutzungsreserven bislang weitgehend unbekannt. Um hierzu präzisere Angaben zu erhalten, beauftragte das ARE letztes Jahr die ETH Zürich mit einer Abklärung[1]. Im Rahmen dieses Forschungsprojekts wurden unter den inneren Nutzungsreserven alle planungsrechtlichen Reserven innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets – unbebaut und bebaut – subsumiert. Nicht einbezogen wurden dagegen Reserven ausserhalb des weitgehend überbauten Gebiets innerhalb der Bauzone, die so genannten Aussenreserven, und Reserven ausserhalb der Bauzone. Aufgrund der sehr heterogenen Datengrundlage war allerdings nur eine grobe Abschätzung möglich. Der Untersuchung zufolge belaufen sich die ermittelten Potenziale an unbebauten inneren Reserven, bebauten Flächen mit konkretem Umnutzungspotenzial und Geschossflächenreserven in Wohn- und Mischzonen landesweit auf zwischen 5300 und 15'600 Hektaren. Auf dieser Fläche könnte Wohnraum für 700'000 bis 1,9 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner entstehen. Das erwartete Bevölkerungswachstum könnte also bei einer konsequenten Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen überwiegend innerhalb des bereits weitgehend überbauten Gebiets aufgefangen werden.

Massgeschneiderte Lösungen suchen

Um diese Verdichtungspotenziale auch tatsächlich ausschöpfen zu können, werden zurzeit Umsetzungsinstrumente zum teilrevidierten Raumplanungsgesetz wie Verordnung, technische Richtlinien Bauzonen sowie erneuerter Leitfaden für die Richtplanung erarbeitet. Dies ebnet den Weg zu einer konsequenten Erhöhung der Nutzungsdichte, wobei unter Dichte die Anzahl Einwohner und Beschäftigte pro Fläche verstanden wird.

Zwei Faktoren dienen dabei als Berechnungsbasis: erstens die Ermittlung der vorhandenen Kapazitäten an unüberbautem Bauland und inneren Nutzungsreserven unter Verwendung aktueller statistischer Grundlagen; und zweitens der Flächenbedarf im Zeithorizont der nächsten 15 Jahre aufgrund plausibler und begründeter Abschätzungen der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Innere Nutzungsreserven sollen vor allem dort, wo Bauzonen mit unterdurchschnittlichen Dichten bestehen, gestaffelt über verschiedene Planungsperioden konsequent mobilisiert werden.

Dieser Absicht stehen jedoch häufig Hindernisse im Weg, etwa komplizierte Eigentümerstrukturen oder mangelndes Know-how bei lokalen Bau- und Planungsverantwortlichen. Einer undifferenzierten und rein quantitativen Verdichtung kann überdies politischer Widerstand erwachsen. Mindestens so wichtig wie die quantitative Verdichtung ist daher die Qualität. Zum klugen Verdichten gibt es heute bereits zahlreiche Empfehlungen sowie Sammlungen von gelungenen Beispielen[2]. Auch das 2012 speziell für Gemeinden eingerichtete Beratungsangebot «Dialog Siedlung» der VLP-ASPAN kann viel zur Qualitätssteigerung beitragen. Laufend ergänzte, gut aufbereitete «Best Practice»-Beispiele sollen die Umsetzungspraxis unterstützen und helfen, die Akzeptanz des kompakten Bauens in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Zudem ist es nötig, den Erfahrungsaustausch unter den Kantonen zu intensivieren, damit sie den Verdichtungsauftrag des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes gesetzgeberisch und in der Praxis zügig umsetzen können.

Verbindung von Raumplanung und nachhaltigem Bauen

Damit die künftige Praxis des Verdichtens auch weiteren Aspekten der Nachhaltigkeit – namentlich im Energie- und Klimabereich – gerecht wird, muss die raumplanerische Debatte noch konsequenter mit derjenigen zum nachhaltigen Bauen verknüpft werden. Beispielhafte Initiativen sind die kürzlich erfolgte Gründung des breit abgestützten Netzwerks Nachhaltiges Bauen Schweiz (NNBS; www.nnbs.ch) sowie die Schaffung eines Standards Nachhaltiges Bauen (SNBS).

Siedlungserneuerung als Chance

Der Erfolg dieser konzertierten Anstrengungen wird auch davon abhängen, ob Verdichtung nicht bloss als notwendiges Übel angesichts wachsender Raumknappheit wahrgenommen wird, sondern als vielfältige Chance. Der Siedlungsumbau bietet nebst wirtschaftlichem Potenzial auch einen Hebel für die notwendige ökologische Gestaltung der Schweiz. Wenn es darüber hinaus gelingt, in die Jahre gekommene Quartiere, deren Bausubstanz heutigen Ansprüchen nicht mehr vollends genügt, qualitativ und gestalterisch aufzuwerten, bedeutet dies schliesslich ein Plus an Siedlungs- und Lebensqualität. Die nachhaltige Transformation unserer Siedlungen kann damit zu einem mobilisierenden, sinnstiftenden und visionären Zukunftsprojekt für unser Land werden.

[1] ETH Zürich, Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung IRL (2012): Schweizweite Abschätzung der inneren Nutzungsreserven. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Zürich

[2] Beispielhaft seien erwähnt:
- Regionalplanung Zürich und Umgebung RZU (2008): Qualitätsvolle innere Verdichtung – Anregungen für die Praxis. Zürich
- Baudirektion des Kantons Zürich (2013): Wachstum bewältigen, Qualitäten bewahren. Zürcher Umweltpraxis ZUP Nr. 71. Zürich

Daniel Wachter, 1961, Geograf, leitete seit 2001 die Sektion Nachhaltige Entwicklung des ARE, welche die Nachhaltigkeitspolitik der Schweiz koordiniert. Nebenberuflich lehrt er als Titularprofessor an der Universität Zürich zum Thema der Nachhaltigen Entwicklung. Seit Oktober 2013 steht er dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern vor.

Instrumente zur Unterstützung der Verdichtung

Die Siedlungsverdichtung will die Nachhaltige Entwicklung stärken, indem sie die inneren Nutzungsreserven mobilisiert. Doch was ist unter diesem Konzept zu verstehen? Die Umsetzung der ersten Revisionsetappe des RPG liefert eine grundlegende Begriffsklärung: So wird bei den Bauzonen eine Mindestauslastung erwartet, bevor neu eingezont werden darf. Die Differenz zur tatsächlichen Auslastung bilden die inneren Nutzungsreserven. Es ist Aufgabe der Kantone und Gemeinden, diese Flächen zu identifizieren und zu mobilisieren.

Zur Unterstützung stehen ausgereifte und praxiserprobte Instrumente bereit. Beispiele dafür sind Raum+ (ETH Zürich: Erhebung der realisierbaren baulichen Nutzungsreserven), LUBAT (Kanton Luzern: Bauzonen-Analyse-Tool), Netzwerk Altstadt (VLP-ASPAN: 4 Werkzeuge), Dichtebox Metron (7 Tools zur Innenentwicklung) und der RBG-Simulator (HSLU: Raumplanung, Bevölkerungsentwicklung und Gemeindefinanzen). Darüber hinaus finden sich nachahmenswerte Ansätze auch bei den Modellvorhaben des ARE, zum Beispiel bei Malley/Ouest lausannois (Schéma directeur de l'Ouest lausannois SDOL).

Matthias Howald
matthias.howald@are.admin.ch

Wachsende Bevölkerung und steigende Nachfrage nach Fläche

Marco Kellenberger
marco.kellenberger@are.admin.ch

Es ist ein Grundanliegen der Raumplanung, die Zersiedelung zu beschränken. Dazu muss der Bodenverbrauch begrenzt werden. Allerdings wächst die Bevölkerung rasant, und auch der Flächenverbrauch pro Kopf steigt laufend. Vor diesem Hintergrund wird «Dichte» zum Gebot der Stunde. Die im März 2013 angenommene Teilrevision des Raumplanungsgesetzes bringt unter anderem eine schweizweite Vereinheitlichung der Bedarfsnachweise für Einzonungen. Dies könnte den Bodenverbrauch verlangsamen.

Der haushälterische Umgang mit dem Boden ist ein zentrales Postulat der schweizerischen Raumplanung. Dies hält Artikel 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) unmissverständlich fest. Dementsprechend gilt es, Siedlungsflächen möglichst optimal zu nutzen – wobei sich die Nutzungsintensität je nach lokalen Gegebenheiten und Siedlungsstruktur unterscheidet. Besonders in dicht besiedelten Regionen des Mittellandes, wo die Nutzungsansprüche stark zunehmen, ist die Raumplanung gefordert, zu einer möglichst effizienten Nutzung des knappen Raums beizutragen.

Doch auch in den ländlichen Gebieten ist eine bodensparende Siedlungsentwicklung ein Muss, wenn unverbrauchte Landschaften als Ressource für Erholung und Tourismus erhalten werden sollen. Eine sich ständig beschleunigende Zersiedelung wird von der Bevölkerung inzwischen als Bedrohung empfunden, die sie nicht länger akzeptieren will, wie verschiedene Entscheide an der Urne gezeigt haben.

Abb.1: Bauzonenfläche pro Einwohner und Beschäftigte nach Gemeindetypen
Quelle: Bauzonenstatistik Schweiz 2012 (ARE, 2013)

Generelle Trends erkennbar – Nutzungsdichte nimmt zu

Bei gesamtschweizerischen Analysen der Siedlungsentwicklung und des Bodenverbrauchs erweist sich das Fehlen einheitlicher Daten oft als Knacknuss. Doch dank Bauzonenstatistik, Angaben zu Bevölkerung und Arbeitsplätzen sowie mit Hilfe der Arealstatistik des Bundes lassen sich zumindest die generellen Trends anschaulich darstellen. Die alle fünf Jahre erscheinende Bauzonenstatistik Schweiz, die Anfang 2013 das letzte Mal publiziert wurde, nimmt verschiedene Auswertungen zur Nutzungsdichte vor. Aus methodischen Gründen sind Vergleiche mit der vorherigen Statistik zwar nur beschränkt möglich. Aber der Vergleich mit der Bauzonenstatistik 2007 lässt doch den Schluss zu, dass die Nutzungsdichte innerhalb der Bauzonen in den letzten Jahren tendenziell zugenommen hat.

Nicht zuletzt das Ja der Schweizer Bevölkerung zum teilrevidierten RPG in der Volksabstimmung vom März 2013 weckt die Hoffung, dass dieser aus raumplanerischer Sicht positive Trend weitergeht. Allerdings sind markante regionale Unterschiede feststellbar. Vor allem in zentralen, städtisch geprägten Gebieten werden deutlich weniger Quadratmeter Bauzone pro Einwohnerin und Beschäftigtem benötigt als im Landesdurchschnitt.

Nebst einer effizienten Ausnützung der bestehenden Siedlungsflächen sind auch der Schutz der landwirtschaftlichen Flächen vor Überbauung und generell die Eindämmung des Landschaftsverlusts durch Zersiedelung zentrale Anliegen der Raumplanung. Rückschlüsse darauf, inwiefern dieses Ziel bisher erreicht wurde, ermöglicht die Analyse der Siedlungsflächenentwicklung. Als Datenbasis dient ihr die schweizweit nach einheitlichen Kriterien erhobene Arealstatistik des Bundesamts für Statistik (BFS). Als wichtiger Indikator, den der Bundesrat auch in der Strategie Nachhaltige Entwicklung erwähnt, gilt dabei die «Siedlungsfläche pro Person», also die im Durchschnitt pro Person «verbrauchte» Siedlungsfläche. Als Richtschnur gilt: Die Siedlungsfläche soll nicht stärker wachsen als die Bevölkerung, im Idealfall sogar weniger stark. Das ist in vielen Regionen im Grossraum Zürich oder am Arc Lémanique effektiv der Fall. Eine Stabilisierung der Siedlungsfläche pro Person heisst allerdings noch nicht zwangsläufig, dass die Zersiedelung abnimmt. Schliesslich werden dabei ja – wenn die Bevölkerung weiterwächst – nach wie vor zusätzliche Flächen verbaut. Ebenso können diverse negative Aspekte der Zersiedelung wie ungeordnete oder eintönige Siedlungsstruktur oder auch der Verbrauch besonders wertvoller Ackerböden durchaus weiterhin auftreten.

Tempo der Zersiedlung zieht wieder an

Ein Blick auf die Zwischenergebnisse der neusten Arealstatistik (2004/09) zeigt, dass vor allem in den Kleinzentren sowie in ländlichen, landwirtschaftlich und touristisch geprägten Gemeinden das Tempo von Zersiedelung und Verlust von Landwirtschaftsland weiterhin – oder wieder – zunimmt. Nur die Gürtel der Grosszentren weisen eine im Zeitverlauf positive Entwicklung auf. In den Grosszentren und deren Nebenzentren sowie insbesondere im Gürtel der Mittelzentren ist immerhin eine gewisse Stabilisierung der Entwicklung feststellbar. Nicht in diese Analyse eingeschlossen sind Teile Graubündens, für die erst im Herbst 2013 die definitiven aktuellen Zahlen vorliegen (Abb. 2).

	1979/1985	1992/1997	2004/2009
Grosszentren	145 m²	151 m²	152 m²
Nebenzentren der Grosszentren	253 m²	264 m²	263 m²
Gürtel der Grosszentren	404 m²	399 m²	379 m²
Mittelzentren	274 m²	294 m²	301 m²
Gürtel der Mittelzentren	427 m²	430 m²	427 m²
Kleinzentren	432 m²	462 m²	496 m²
Periurbane ländliche Gemeinden	606 m²	597 m²	611 m²
Agrargemeinden	764 m²	773 m²	813 m²
Touristische Gemeinden	788 m²	783 m²	821 m²
Gesamt	381 m²	395 m²	400 m²

Abb. 2: «Siedlungsfläche pro Person» nach ARE-Gemeindetypen (Werte nur für Teilgebiete der Schweiz. Zwischenresultate Arealstatistik 2004/2009. Quellen: BFS: Arealstatistik, ESPOP)

Landesweit haben die Siedlungsflächen zwischen 1979/85 und 1992/97 um über 13 Prozent und zwischen 1992/97 und 2004/09 noch um gut 9 Prozent zugenommen. In den Jahren seit der letzten Erhebung hat das Bevölkerungswachstum allerdings nochmals deutlich zugelegt, womit sich auch das Siedlungsflächenwachstum wieder beschleunigt haben dürfte.

Spezialauswertungen des BFS zeigen, dass über 90 Prozent aller neuen Siedlungsflächen zu Lasten von ehemals landwirtschaftlich genutzten Böden gehen, insbesondere von hochwertigem Ackerland. Eine vertiefte Analyse der Teilkategorien der Siedlungsflächen zeigt zudem, dass seit den Achtzigerjahren namentlich das Wohnareal überproportional wächst.

Die Zunahme des Wohnareals setzt entsprechende Einzonungen voraus. Das in der Volksabstimmung im März 2013 angenommene, teilrevidierte RPG verlangt, die Bedarfsnachweise für diese Einzonungen schweizweit einheitlich auszugestalten. Diese Vereinheitlichung erfordert eine gezielte Weiterentwicklung und Ergänzung der bestehenden Dichtekennzahlen. Dass die Dichtekennzahlen je nach Region und Siedlungstyp differieren, ist keine Überraschung. Allerdings wäre zu erwarten, dass Regionen und Gemeinden mit ähnlichen Strukturen auch ähnliche Dichtewerte präsentieren.

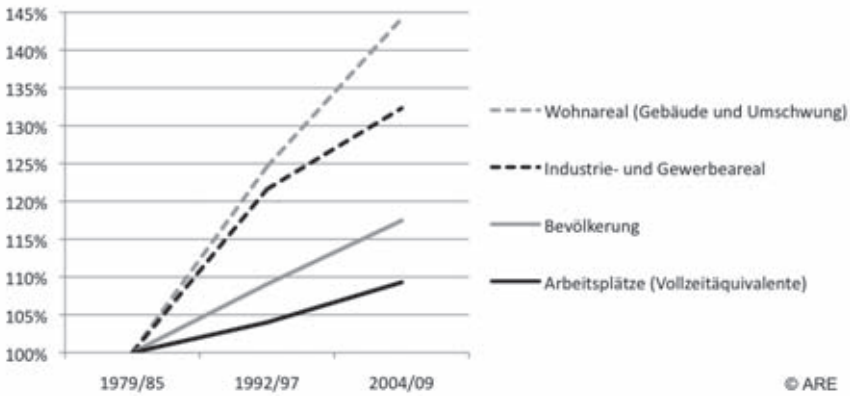


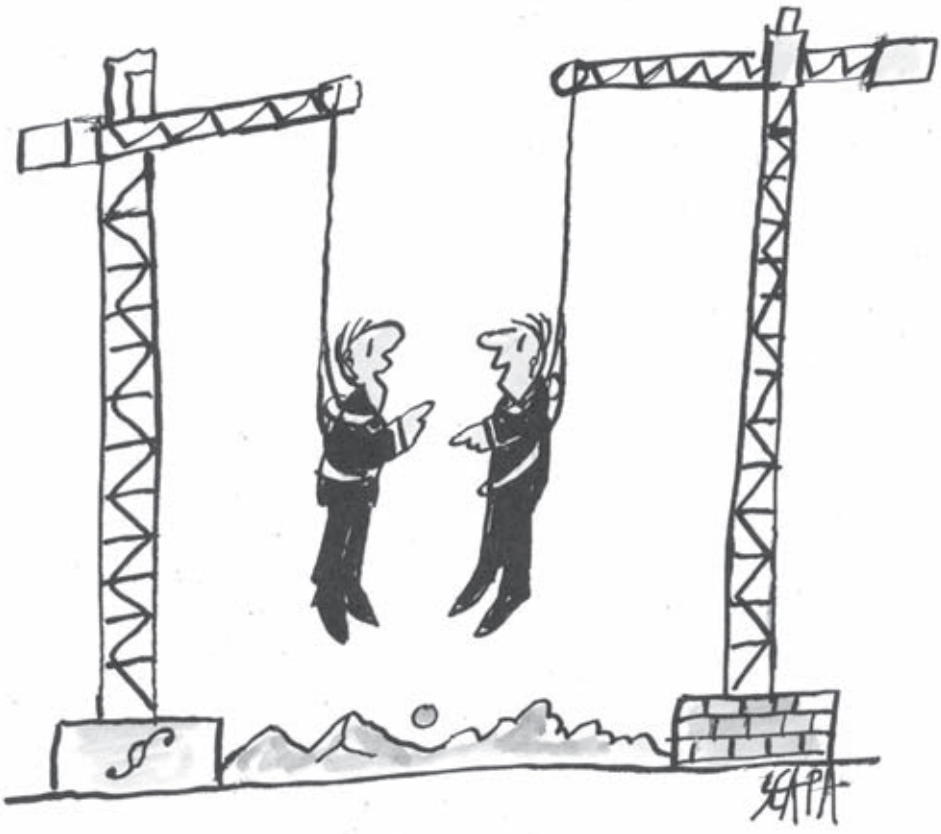
Abb. 3: Entwicklung des Wohnareals, des Industrie- und Gewerbeareals, der Bevölkerung und der Arbeitsplätze (Werte nur für Teilgebiete der Schweiz. Zischenresultate Arealstatistik 2004/2009). Indexiert: 1979/85 = 100%. Quellen: BFS: Arealstatistik, ESPOP)

Erste Analysen zeigen jedoch, dass dies nicht immer so ist. Durch vertiefte Untersuchungen und den Einbezug zusätzlicher Dichtekennzahlen könnte die Statistik mithelfen, Regionen oder Gemeinden mit auffällig positiven Werten zu identifizieren. Anhand dieser Best Practice-Beispiele liesse sich dann im Einzelfall aufzeigen, wie eine bodensparende, qualitätsvolle Siedlungsentwicklung eben doch möglich ist.

Marco Kellenberger, 1971, studierte Geografie und Medienwissenschaften an der Universität Bern. Beim ARE ist er zuständig für das Programm Raumbeobachtung Schweiz. Im Vordergrund stehen dabei Analysen zur räumlichen Entwicklung der Schweiz sowie Grundlagenarbeiten im Bereich der räumlichen Statistiken, Indikatoren und Monitoring.

Nachhaltige Verkehrs- und Raumentwicklung bedingen gute Koordination

Reto Lorenzi
reto.lorenzi@duebendorf.ch
Stefan Lüthi
stefan.luethi@bruggerconsulting.ch



Die Annahme der Revision des Raumplanungsgesetzes und der Zweitwohnungsinitiative durch das Schweizer Stimmvolk zeigt, dass die beschränkte Verfügbarkeit des Bodens wieder vermehrt ins öffentliche Bewusstsein rückt. Für eine Nachhaltige Entwicklung ist eine kohärente und gut koordinierte Raumordnungs- und Verkehrspolitik Voraussetzung. Dabei nimmt die Siedlungsentwicklung nach innen eine zentrale Rolle ein.

Die Schweiz strebt eine nachhaltige Entwicklung von Siedlung und Verkehr an. Dabei bleiben die Herausforderungen im Bereich Siedlungsentwicklung anspruchsvoll. Die Trendberechnungen auf Gemeindeebene für das Jahr 2030 – basierend auf den aktuellsten Zahlen zur Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung – liefern folgende Ergebnisse:

- Bevölkerung: Die Bevölkerung wird sich bis 2030 zunehmend auf die Metropolitanräume konzentrieren – insbesondere auf die Metropolitanräume Zürich und Arc Lémanique. Betroffen sind dort vor allem die Gürtel der Gross- und Mittelzentren.
- Beschäftigung: Das Beschäftigungswachstum wird sich nicht an den selben Orten wie das Bevölkerungswachstum, konzentrieren, sondern in spezifischen Zentren innerhalb der Metropolitanräume.
- Wohnen und arbeiten: Die vergleichende Trendanalyse der zukünftigen Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung auf Gemeindeebene ergibt, dass sich die räumliche Diskrepanz zwischen Wohnen und Arbeiten bis im Jahr 2030 deutlich akzentuieren wird (vgl. Abbildung 1).

Die verkehrlichen Verflechtungen nehmen zu

Die Schweiz ist ein polyzentrisch geprägter Raum mit zahlreichen kleinen und grossen Zentren, was der Bevölkerung dank kurzen Verkehrsdistanzen einen guten Zugang zu Arbeitsplätzen, Versorgungs-, Bildungs-, Dienstleistungs- und Freizeiteinrichtungen gewährt. Wenn die Politik die funktionale Realität der Schweiz adäquat berücksichtigt und entsprechend handelt, können mit einer polyzentrischen Raumentwicklung die Kräfte der einzelnen Teilräume besser gebündelt und damit dem Standort Schweiz geholfen werden, sich im globalen Wettbewerb auch in Zukunft erfolgreich zu behaupten. Gemäss Raumkonzept Schweiz sollen daher unter anderem Handlungsräume gebildet und die polyzentrische Raumentwicklung gefördert werden. Tatsächlich zeigen die Analysen des Nationalen Personenverkehrsmodells (NPVM), dass die verkehrlichen Verflechtungen in Zukunft weiter zunehmen werden. Das betrifft allerdings nicht nur die kurzen Distanzen: Mit den derzeit beschlossenen Ausbauten der Verkehrsinfrastruktur werden die MIV-Verflechtungen (Anzahl MIV-Personenfahrten zwischen Agglomerationen) zwischen den einzelnen Agglomerationen innerhalb der Metropolitanräume deutlich zunehmen. Gleichzeitig werden auch die ÖV-Verflechtungen (Anzahl ÖV-Personenfahrten zwischen Agglomerationen) sowohl innerhalb der Metropolitanräume als auch zwischen den zentralen Agglomerationen des Schweizer Städtesystems deutlich zunehmen (vgl. Abbildung 2).

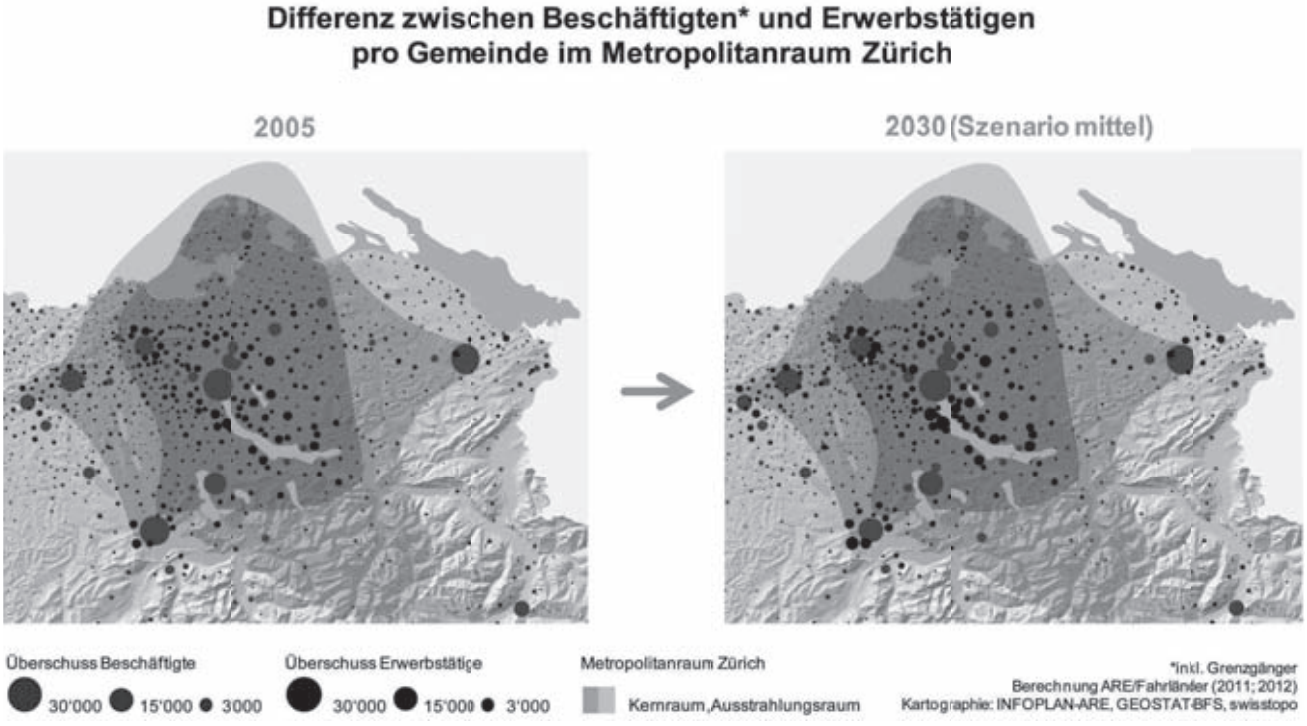


Abbildung 1: Differenz zwischen Beschäftigten und Erwerbstätigen pro Gemeinde im Metropolitanraum Zürich

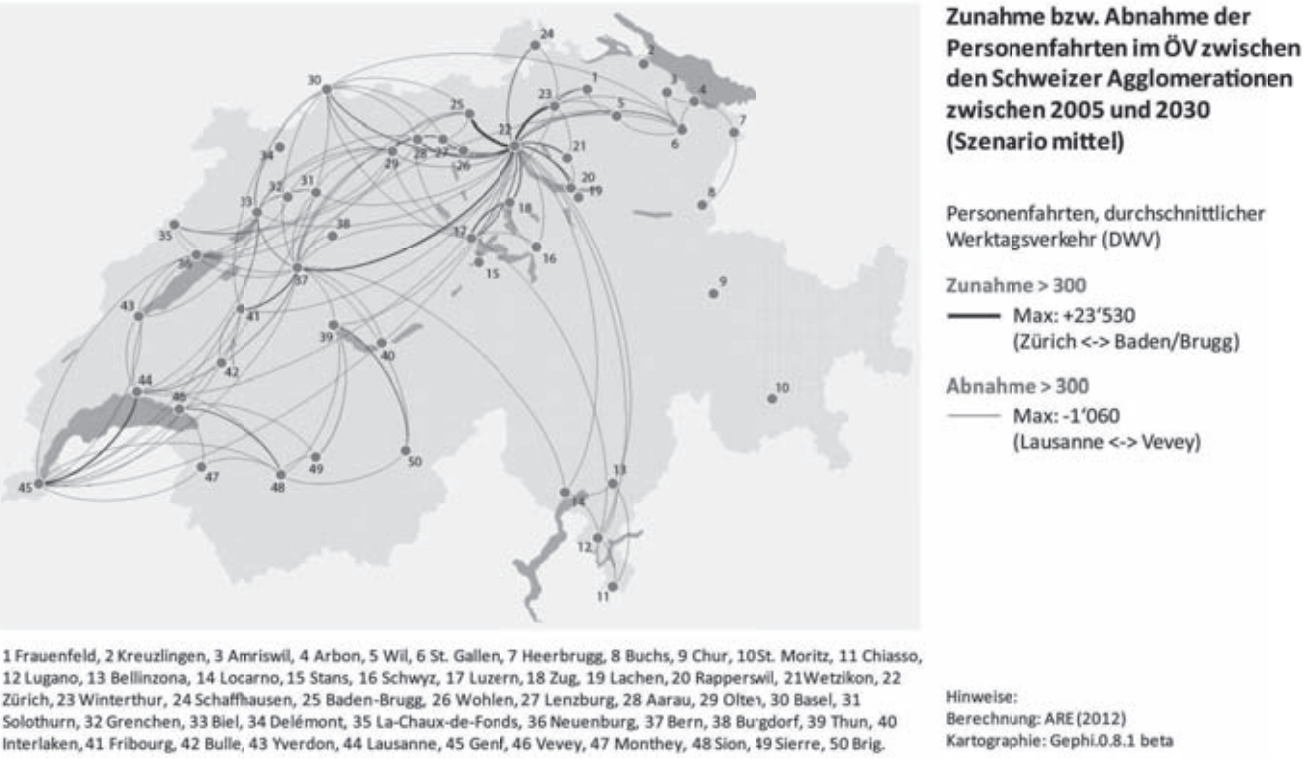


Abbildung 2: Veränderungen der Personenfahrten im ÖV zwischen den Schweizer Agglomerationen von 2005 bis 2030 (Szenario mittel)

Die Herausforderungen in Raumordnungs- und Verkehrspolitik wachsen

Die aktuellen Trends der Entwicklung von Bevölkerung, Beschäftigung und Verkehr zeigen eine Reihe von räumlich differenzierten Herausforderungen auf:

- Auf der Ebene des Schweizer Städtesystems ist der ÖV ein wichtiger Treiber der räumlichen Entwicklung. Hier besteht die Herausforderung darin, den Trend hin zum Pendeln über lange Distanzen nicht zusätzlich durch Geschwindigkeitserhöhungen in der Bahn- und Strasseninfrastruktur zu begünstigen.
- Die Metropolitanräume erweisen sich als neue, wichtige Handlungsperimeter der urbanen Entwicklung in der Schweiz. Hier besteht die Herausforderung darin, die Weiterentwicklung des Verkehrssystems mit der Raumentwicklung optimal abzustimmen. Die Handlungsräume des Raumkonzepts Schweiz bieten dafür eine geeignete strategische Grundlage. Dabei müssen nicht nur die Verflechtungen innerhalb der Handlungsräume, sondern auch jene zwischen ihnen sowie die funktional-räumliche Hierarchie im Schweizer Städtesystem berücksichtigt werden.
- In gewissen Agglomerationen und in verschiedenen Strassen- und Schienenkorridoren sind Kapazitätsengpässe zu erwarten. Hier besteht die Herausforderung darin, die Konflikte zwischen Fern- und Regionalverkehr zu bewältigen, verkehrsträgerübergreifende Lösungen zu erarbeiten und die weitere Entwicklung mit der Raumplanung abzustimmen.
- Im suburbanen Raum wächst die Bevölkerung am stärksten. Gleichzeitig ist der MIV-Anteil relativ gross. Die Herausforderung besteht hier darin, diesen Raum ganzheitlich aufzuwerten, zu verdichten und mittels qualitativ hochwertiger Angebote im öffentlichen Nahverkehr das ungenutzte Potenzial des ÖV und des Langsamverkehrs (LV) zu aktivieren.
- In den Kernstädten ist der öffentliche Nahverkehr ein starker Konkurrent zum LV. Hier besteht die Herausforderung darin, den Anteil des LV auf kurzen Distanzen trotz guter ÖV-Erschliessung wieder zu erhöhen, beispielsweise durch Beschleunigung des Veloverkehrs ausserhalb von Fussgängerzonen. Gleichzeitig gilt es, auch die Kernstädte qualitätsvoll zu verdichten und die dortige Wohnqualität zu verbessern.
- Im Vergleich zu den Metropolitanräumen ist die Problemlage bezüglich Verkehrsbelastung in den peripheren, ländlichen Regionen deutlich kleiner. Hier besteht die Herausforderung darin, bei schwach genutzten Infrastrukturen kostengünstige Erschliessungsalternativen zu entwickeln und umzusetzen.

«In gewissen Agglomerationen und in verschiedenen Strassen- und Schienenkorridoren sind Kapazitätsengpässe zu erwarten.»

Potenziale bestehender Infrastrukturen besser nutzen

Grosse verkehrliche Herausforderungen werden sich im Jahr 2030 vor allem in den Agglomerationen und den Metropolitanräumen stellen. Die funktional-räumliche Arbeitsteilung beziehungsweise die Entmischung von Wohnen und Arbeiten führen zunehmend zur Herausbildung polyzentrischer Metropolitanräume. Die räumliche Diskrepanz zwischen Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung wird sich bis 2030 deutlich akzentuieren. Dies führt zu einer Erhöhung der Fahrtlängen und damit – bei gleicher Anzahl Fahrten – zu mehr Verkehrsleistung. Die Beeinflussung der räumlichen Verteilung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze kann diese negativen Auswirkungen nicht grundsätzlich ändern, sondern höchstens minimieren. Es geht primär darum, dass durch eine adäquate räumliche Verteilung die negativen Prozesse nicht gefördert und die Potenziale der bestehenden Infrastrukturen besser genutzt werden. Parallel dazu kann der Trend zu längeren Pendeldistanzen durch monetäre Anreize wie Mobility Pricing oder einen tieferen Pendlerabzug bei den Steuern gedämpft werden.

Reto Lorenzi, 1969, schloss an der Abteilung für Kulturtechnik und Vermessung der ETH Zürich als Kulturingenieur ETH ab. Während und nach dem Studium war er zuerst als Verkehrsplaner, danach mehrere Jahre als Raumplaner in einem privaten Planungs- und Beratungsbüro tätig. 1999 bis 2007 leitete er den Bereich Verkehrsplanung im Amt für Verkehr des Kantons Zürich. Ab 2008 war er Leiter der Sektion Verkehrspolitik im ARE. Seit September 2013 ist Reto Lorenzi Stadtplaner von Dübendorf.

Stefan Lüthi, 1978, studierte Geografie mit Nebenfach Volkswirtschaft an den Universitäten Zürich und Sheffield (UK) und promovierte 2011 in Raumentwicklung an der Technischen Universität München. Von November 2011 bis Oktober 2012 war er im ARE in der Sektion Verkehrspolitik tätig. Seit 2012 arbeitet er als projektleitender Berater bei BHP – Brugger und Partner AG. Zu seinen Mandatsschwerpunkten gehören die Bereiche Wissensökonomie, nachhaltige Raum- und Standortentwicklung, Regionalökonomie, Metropolitan Governance sowie Agglomerations- und Regionalpolitik.

Verdichten braucht Qualität

Peter Egli
peter.egli@heimatschutz.ch

Winterthur: Sulzer-Areal, Katharina-Sulzer-Platz (Foto SHS/Tobias Dimmler)

Die Ausdehnung des Siedlungsraums soll begrenzt werden, diesbezüglich herrscht zunehmend Konsens. Damit gewinnt auch die Verdichtung des bestehenden Siedlungsgebiets mehr und mehr an Bedeutung. Der Schweizer Heimatschutz hat zehn Regeln formuliert, wie Qualität in die zukünftigen Verdichtungsprozesse eingebracht werden kann.

Der Schweizer Heimatschutz setzt sich mit Nachdruck für einen sparsamen und sorgfältigen Umgang mit dem Boden ein. Der ungeheure Bodenverschleiss der letzten Jahrzehnte dürfte kommende Generationen vor unlösbare Probleme stellen. Vor diesem Hintergrund lancierte der Schweizer Heimatschutz zusammen mit anderen Umweltverbänden im Sommer 2007 die Landschaftsinitiative. Die Anliegen des Volksbegehrens fanden Aufnahme in der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG), das am 3. März 2013 von Volk und Ständen mit eindrücklicher Mehrheit angenommen wurde.
Ein zentraler Punkt für eine haushälterische Bodennutzung ist eine bessere Organisation und Ausnützung des bestehenden Siedlungsgebiets. Ziel ist es, das vorhandene Potenzial zu nutzen und die Ausdehnung des Siedlungsraums zu begrenzen. Der daraus folgende Prozess der Verdichtung des bestehenden Siedlungsgebiets steckt erst in den Anfängen und birgt beachtliche Risiken: Unsorgfältig geplante und vorschnell realisierte Massnahmen könnten bewirken, dass die Bevölkerung die Verdichtung grundsätzlich ablehnt. Diesen unerwünschten Effekt gilt es zu vermeiden.

Inventare berücksichtigen erhöht die Qualität

Der Schweizer Heimatschutz legt im Positionspapier «Verdichten braucht Qualität» anhand von zehn Regeln dar, auf welche Weise Baukultur und Qualität in die zukünftigen Verdichtungsprozesse eingebracht und berücksichtigt werden können. Das Positionspapier geht davon aus, dass die Notwendigkeit der Verdichtung erkannt ist. Der Akzent liegt deshalb nicht auf der Forderung nach Verdichtung, sondern auf dem Qualitätsaspekt. Von besonderer Bedeutung sind dabei zwei Regeln, welche die angemessene Berücksichtigung der bestehenden Inventare der schützenswerten Ortsbilder und Bauten sowie die Forderung nach guter Architektur betreffen. Nur so lässt sich das Siedlungsgebiet der Schweiz mit einem Gewinn an Lebensqualität verdichten.
In der Schweiz besteht ein flächendeckendes Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS), die je nach ihrer Bedeutung in national, regional oder kommunal schützenswert eingestuft sind. Die Erläuterungen zu den Ortsbildern geben wertvolle Hinweise auf die gewünschte künftige Entwicklung. Das ISOS ist eine äusserst solide Grundlage für die Planung klein- und grossflächiger Erneuerungen. Das Bundesamt für Kultur arbeitet kontinuierlich an der Nachführung und Weiterentwicklung des ISOS.
Die jüngere Rechtsprechung hat die Wirkung des ISOS deutlich gestärkt. Wichtige Hinweise dazu geben die Empfehlungen des Bundes zur Berücksichtigung der Bundesinventare in der Richt- und Nutzungsplanung. In einem ersten Planungsschritt muss zudem jeweils das Inventar der schützenswerten Bauten nachgeführt oder – falls ein solches fehlt – erstellt werden. Die Empfehlungen des ISOS und weiterer Inventare bilden die erste und wichtigste Grundlage bei der Identifizierung von Verdichtungspotenzialen. Aktuelle Inventare sind eine unentbehrliche Grundlage für jede weitere Planung.

Gute Architektur einfordern

Verdichten heisst immer auch neu bauen. Neue Bauten sollen jedoch eine hohe gestalterische Qualität aufweisen und sich optimal in das bestehende Siedlungsgebiet einfügen. Gute Architektur muss nicht auffallen, sondern primär im Alltag und im Gebrauch überzeugen. An wichtigen Standorten und ab einem bestimmten Investitionsvolumen müssen Konkurrenzverfahren wie Studienaufträge oder Wettbewerbe für Varianten sorgen. Diese Forderung verlangt von den Gemeindebehörden initiatives Denken und Standvermögen. Die kommunalen Behörden können insbesondere die Bedingung stellen, dass höhere Ausnützungsziffern nur gewährt werden, wenn ein Konkurrenzverfahren durchgeführt wird. Mit dem Entscheid, auf einem Areal einen Architekturwettbewerb zu veranstalten, löst die Gemeinde in der Öffentlichkeit eine breite Diskussion zur Planung aus. Darüber hinaus stellt sie ihren Gestaltungswillen unter Beweis und fördert das Denken in Varianten. Das öffnet den Weg zu mehr und besserer Baukultur. An die Stelle eines von einem einzelnen Architekten oder Bauherrn bestimmten Produkts treten bewusste, in einem öffentlichen Diskurs gefällte Entscheide.

Acht weitere Regeln für die qualitätsvolle Verdichtung

Identität ist ortsspezifisch: Die Identität eines Verdichtungsgebiets wird durch viele Faktoren bestimmt. Kein Quartier existiert zweimal. Deshalb ist an jedem Ort neu zu prüfen, welche baulichen und sozialen Qualitäten massgebend sind, und welche Faktoren mit welchem Gewicht berücksichtigt werden müssen. Der Mensch steht dabei im Vordergrund.

Identitätsbildende Elemente sichern: Jedes Grundstück trägt ein Stück Geschichte in sich. Damit Areale oder Quartiere mit Ersatzneubauten nicht zu charakterlosen Orten verkommen, müssen identitätsbildende Elemente gezielt erhalten werden.

Optimale Dichte eruieren: Die erstrebenswerte Dichte für ein Quartier oder Häusergeviert muss anhand ortsbaulicher Aspekte sorgfältig eruiert werden. Bewährt haben sich Testplanungen, Studienaufträge oder Architekturwettbewerbe. Auf dieser Basis werden Zielvorstellungen entwickelt und Entscheidungsgrundlagen für die Neube-

bauung oder für die Platzierung von Ergänzungsbauten geschaffen.

Konsens braucht Zeit: Schnelle und tiefgreifende Veränderungen sind von der Bevölkerung schwer zu verkraften. Eine klar definierte und schrittweise Realisierung hingegen erhöht die Akzeptanz bei den Anwohnerinnen und Anwohnern. Es ist notwendig, für den Wandel eines Quartiers genügend Zeit einzuplanen und die betroffenen Menschen in den Planungsprozess einzubeziehen.

Passende Nutzungen ansiedeln: Die richtige Nutzung am passenden Ort ist ein weiterer Schlüsselfaktor für ein lebendiges Areal oder Quartier. Es gilt, realistische Vorstellungen zu entwickeln und die erwünschten Nutzungen öffentlich zu kommunizieren, um potenzielle Interessenten anzuziehen. Zentrale Lagen sind fast immer auch attraktiv für öffentliche Nutzungen.

Vielfalt schaffen: Verdichtete Areale sollen verschiedene Nutzungen zulassen. Kurze Wege zwischen Wohnort, Arbeit und Freizeiteinrichtungen tragen zur Entschärfung von Umweltproblemen bei und schaffen Vielfalt.

Freiräume erhalten und schaffen: Auch zentrale Lagen mit hoher Dichte brauchen Freiräume in Form von Wegen, Plätzen, Grünflächen oder Wasser. Es ist Aufgabe der öffentlichen Hand, die Lage und Ausprägung von Freiräumen zu definieren. Zu berücksichtigen ist dabei auch die öffentliche oder private Zugänglichkeit.

Bodenpolitik nutzen: Eine aktive Bodenpolitik eröffnet viele neue Optionen im Prozess der Verdichtung. Besitzt die öffentliche Hand in wichtigen Verdichtungsgebieten Grundstücke, so kann sie wesentlich mehr Einfluss auf die zukünftige Bebauung nehmen, als wenn sie nur Bewilligungsinstanz ist. Das Vorbild der öffentlichen Hand ist wichtig – es beeinflusst das Denken und Handeln der privaten Akteure.

Peter Egli, Architekt, 1969, ist leitender Redaktor der Zeitschrift Heimatschutz/Patrimoine. Er arbeitet seit zehn Jahren auf der Geschäftsstelle des Schweizer Heimatschutzes in Zürich.

Im Positionspapier «Verdichten braucht Qualität» werden die zehn Regeln für die qualitätsvolle Verdichtung detailliert erläutert. Die Publikation kann unter www.heimatschutz.ch/shop kostenlos bestellt oder unter www.heimatschutz.ch/politik als PDF heruntergeladen werden.

Kanton Zug setzt auf Entwicklung nach innen

Heinz Tännler
heinz.taennler@zg.ch

Die Nachfrage nach Boden stieg im prosperierenden Kanton Zug in den letzten Jahren deutlich. Parallel dazu verstärkte sich der Siedlungsdruck auf die Landschaft, preisgünstiger Wohnraum wurde knapp. Nun will man mit einer richtplanerischen Verdichtungsstrategie Gegensteuer geben.

Das überdurchschnittliche Bevölkerungswachstum und die wirtschaftliche Prosperität haben das Gesicht des Kantons Zug in den letzten Jahren deutlich verändert. Wo bis vor kurzem noch Kühe auf der Weide grasten, stehen heute Neubauten und Infrastrukturen in stattlicher Zahl. Die Entwicklung hat vielerorts Unbehagen ausgelöst. Immer häufiger beklagen sich die Zugerinnen und Zuger über den rasanten Wandel ihres Kantons, über den Verlust an vertrauten Ortsbildern und über den Siedlungsdruck auf die umgebenden Grünräume. Zudem wird moniert, die anhaltende Nachfrage nach Immobilien treibe die Mieten in unbezahlbare Höhen und zwinge die alteingesessene Bevölkerung zum Wegzug in benachbarte Kantone.

Kurskorrektur mittels Richtplan

Diese Nebenwirkungen der hohen Entwicklungsdynamik blieben auch dem Regierungsrat nicht verborgen. Sie veranlassten ihn 2010 zu einer strategischen Kurskorrektur und namentlich zum Entscheid, das Bevölkerungswachstum in den kommenden Jahren zu dämpfen. Darüber hinaus sollen Vorkehrungen gegen Zersiedelung und soziale Entmischung getroffen werden. Als eine vordringliche Massnahme wurde die Anpassung des Richtplans in das Legislaturprogramm aufgenommen.
In den vergangenen Monaten haben sich der Kanton und die elf Zuger Gemeinden mit dem kantonalen Richtplan auseinandergesetzt. Zunächst ging es darum, die Zielwerte für die Bevölkerungsentwicklung nach unten zu korrigieren. Das Vorhaben erwies sich bisweilen als konfliktträchtig. Die Kommunen fühlten sich in ihrer steuerpolitisch motivierten Arrondierungspolitik beschnitten, mit dem Ergebnis, dass in den Diskussionen gelegentlich Begriffe wie «Sozialismus» oder gar «Kommunismus» fielen. Schliesslich konnte man sich jedoch auf tiefere Zielwerte punkto Wohnbevölkerung für das Jahr 2020 einigen. Diese sind behördenverbindlich und fliessen in die nächsten Ortsplanrevisionen ein. Die Gemeindebehörden sind somit gefordert, die Stimmberechtigten vom Sinn der Wachstumsbeschränkung zu überzeugen. In der Summe ergibt sich aus den gemeindlichen Korrekturen eine Verringerung des Bevölkerungswachstums um insgesamt 3000 Personen. Das heisst, dass für 2020 neu nur noch eine Kantonsbevölkerung von 124’000 Personen angepeilt wird – statt 127’000, wie dies noch der alte Richtplan von 2004 vorsah. Für das Jahr 2030 wurde ein Kantonszielwert von 135’000 Personen festgelegt.

Entwicklung nach innen mittels Siedlungsbegrenzung

Mit der Abschwächung des Bevölkerungswachstums ist es indes nicht getan. Die Massnahme hat zwar den Effekt eines Ventils, mit dem der Druck auf Landschaft und Bodenpreise etwas vermindert werden kann. Doch sind damit weder die Zersiedelung noch die Gefahr der sozialen Entmischung gebannt. Zumal laut dem Strategieprogramm der Regierung ein «Wachstum mit Grenzen» weiterhin möglich sein soll. Um dieser Problematik Rechung zu tragen, sieht die Richtplananpassung auch strukturelle Korrekturen vor. Die Devise heisst: «Entwicklung nach innen».
Um diesem Ziel Nachdruck zu verleihen, verpflichtet der neue Richtplan die Gemeinden, bei der nächsten Ortsplanrevision auf substanzielle Neueinzonungen zu verzichten. In Ausnahmefällen besteht jedoch weiterhin die Möglichkeit zur punktuellen Ergänzung bestehender Bauzonen. Die vorgeschlagene Anpassung will das Wachstum der Siedlungen somit im Wesentlichen auf die heute rechtsgültigen Bauzonen konzentrieren. Mit dieser auf Verdichtung ausgerichteten Siedlungspolitik schützt der Richtplan die Naturlandschaft und lässt nachfolgenden Generationen genügend Optionen, ihren Lebensraum zu gestalten. Gleichzeitig ermöglicht die neue Regelung den Gemeinden, weiterhin zu wachsen. Denn laut Statistik sind rund 16 Prozent der Flächen im bestehenden Siedlungsgebiet noch nicht überbaut.

Verdichtung braucht einen Bewusstseinswandel

Als weiteres Instrument zur Entwicklung nach innen sieht der Richtplan neu die Ausscheidung von Verdichtungsgebieten vor (siehe Karte). Das gibt den Gemeinden mehr Handlungsraum, verpflichtet sie aber auch sicherzustellen, dass künftige Bauprojekte hohe qualitative Anforderungen erfüllen. Das gilt namentlich in Bezug auf Städtebau, Erschliessung sowie Eingliederung in die Landschaft. Die Schaffung solcher Verdichtungsgebiete ermöglicht es den Gemeinden, das Wachstum in der Fläche effektiv zu begrenzen und Neubauten an gut erschlossenen Standorten zu konzentrieren. Allerdings wird sich dadurch das Erscheinungsbild der Siedlungen in Teilen des Kantons weiterhin verändern. In welchem Rahmen die Gemeinden von der Möglichkeit zur Ausscheidung von Verdichtungsgebieten Gebrauch machen werden, bleibt abzuwarten.

Entwicklung nach innen und soziale Durchmischung

Die Verdichtungsstrategie soll indes nicht nur raumwirksam sein. Der Regierungsrat will sie auch im Interesse einer sozial gut durchmischten Bevölkerung nutzen. Zu diesem Zweck schlägt der Richtplan dem Kanton und den Gemeinden vor, bei Arrondierungen von Bauzonen und bei Bauvorhaben in Verdichtungsgebieten einen Teil der zusätzlichen Ausnutzung für die Schaffung von preisgünstigem

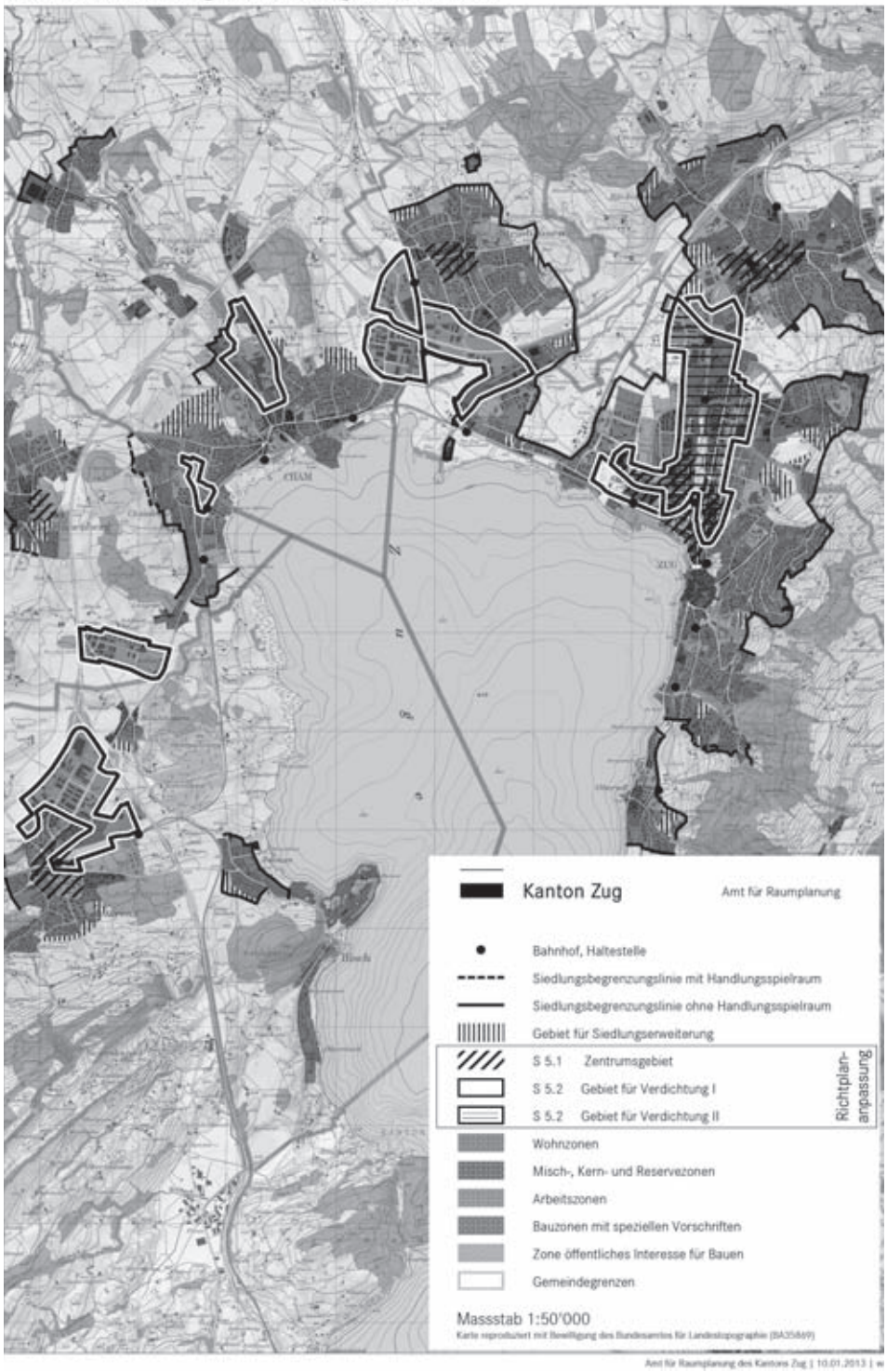
Wohnraum auszuscheiden. Die Massnahme erfordert jedoch eine Anpassung des Planungs- und Baugesetzes. Dadurch können die Gemeinden in Zukunft bei Bebauungsplänen mit einer Mehrnutzung verlangen, dass ein bestimmter Anteil des Wohnraums für preisgünstige Wohnungen reserviert wird.

Der Kanton Zug ist flächenmässig der kleinste Vollkanton der Schweiz. Die Raumplanung hat dem haushälterischen Umgang mit dem Boden deshalb stets besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Ein Beweis dafür ist die Tatsache, dass der Kanton Zug im Landesdurchschnitt die kleinste Bauzonenfläche pro Kopf der Wohnbevölkerung ausweist. Mit den angestrebten Richtplananpassungen soll diese Politik erfolgreich weitergeführt werden. Im kommenden Herbst wird der Kantonsrat entscheiden, ob die geplanten Anpassungen in der vorgesehenen Form umgesetzt werden können.

●

Heinz Tännler, 1960, ist seit Januar 2007 Mitglied des Zuger Regierungsrats und Vorsteher der Baudirektion. Der gelernte Jurist gehörte von 1995 bis 2003 dem Kantonsrat an. Im Parlament präsidierte er die Spitalkommission und war Mitglied der engeren Staatswirtschaftskommission. Vor seiner Wahl in den Regierungsrat war Tännler Direktor der Rechtsabteilung des Weltfussballverbandes in Zürich (FIFA) und Mitglied der FIFA-Geschäftsleitung.

Gebiete für Verdichtung und Zentrumsgebiete, Teil West



«Die Verdichtung des bereits bebauten Gebiets hat Priorität»

Interview: Philippe Bovet und Pieter Poldervaart
Fotos: Henri Leuzinger

Die Stadt Calvins zieht Unternehmen an, denen sie ihren Wohlstand verdankt. Aber sie kann den Beschäftigten nicht genügend Wohnraum bieten, so dass diese in die Waadt oder nach Frankreich ausweichen. Dies bringt Probleme mit sich. Die dichteste Stadt der Schweiz noch weiter zu verdichten sei deshalb eine schwierige, aber auch äusserst anregende Herausforderung, meint Isabel Girault, Direktorin des Amts für Raumentwicklung und Städtebau des Kantons Genf.

Isabel Girault, *1961, die deutsche und französische Wurzeln hat, studierte Architektur an der ETH Lausanne. Zusätzlich erwarb sie am Institut Français d'Urbanisme in Paris ein Diplôme d'études approfondies (DEA) in Städtebau und Raumplanung. Zu Beginn ihrer beruflichen Karriere arbeitete sie in verschiedenen Architekturbüros in Rolle/VD und Lyon, bevor sie sich als Architektin und Stadtplanerin selbständig machte. Später war Girault in mehreren Führungspositionen in öffentlichen Bau- und Stadtplanungsstellen in Frankreich tätig, bevor sie im Mai 2011 die Leitung des Amts für Raumentwicklung und Städtebau des Kantons Genf übernahm.

Der Kanton Genf grenzt zu einem grossen Teil an Frankreich. Wie wird mit dieser Nähe umgegangen?

Wir teilen mit unseren französischen Nachbarn ein natürlich abgegrenztes geografisches Gebiet, was bedeutet, dass wir seit langer Zeit den gleichen Raum bewohnen. Heute erleben wir jedoch, wie die Menschen diesen Raum immer fordernder für sich in Anspruch nehmen, und dies stellt uns vor gewisse Schwierigkeiten. Diese Probleme behandeln wir im Rahmen des Comité régional franco-genevois (CRFG), das seit 1973 existiert und in dem sich regionale Behörden und gewählte Vertreter der Bevölkerung über regionalpolitische Fragen austauschen können. 2012 wurde zudem der Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) ins Leben gerufen: ein grenzüberschreitender örtlicher Zweckverband, der die wichtigsten regionalen Volksvertreter zusammenbringt. Der GLCT ist ein gutes Instrument, um das Agglomerationsprojekt «Grand Genève» voranzubringen.

Im Gegensatz zu anderen urbanen Gegenden der Schweiz findet man im Kanton Genf noch echte ländliche Räume und traditionelle Bauerndörfer. Ist diese Besonderheit darauf zurückzuführen, dass Entscheidungen bezüglich der Siedlungsentwicklung hier auf zentralistische Weise getroffen werden? Oder liegt die räumliche Struktur vielmehr daran, dass sich der starke Siedlungsdruck anderswo entlädt?

Beide Faktoren spielen eine Rolle. Der Zentralismus fördert eine kohärente Raumplanung. Genf hat entschieden, Landwirtschaftsflächen, die nur sehr schwer für die Siedlungsentwicklung erschlossen werden könnten, als ländliche Räume zu bewahren. Dadurch ist der Boden hier tatsächlich derart knapp geworden, dass sich der Siedlungsdruck weiter nach aussen verlagert hat. In einem dicht bebauten Zentrum gibt es normalerweise immer einen Siedlungsdruck, der sich auf die unmittelbare Umgebung – den ersten Agglomerationsgürtel also – auswirkt. In Genf dagegen ist dieser Druck im zweiten Agglomerationsgürtel und damit ausserhalb des Kantonsgebiets in Frankreich und in der Waadt zu spüren.

Könnten es die neuen städtebaulichen Projekte überflüssig machen, die Fruchtfolgeflächen anzutasten?

Die Verdichtung der bereits bebauten Gebiete hat Priorität, und in Genf liegt das grösste Potenzial dazu in den Einfamilienhausquartieren. Sie machen fast die Hälfte der Wohngebiete aus. Die parzellierten Grundstücke, die Tatsache, dass sowohl das Kulturerbe als auch landschaftliche Qualitäten berücksichtigt werden müssen, und das spekulationshemmende System machen eine solche Verdichtung in den Entwicklungszonen jedoch schwierig. Da die Bodenpreise in diesen Zonen limitiert sind, haben die Grundeigentümer keinen Anreiz, ihr Land zu verkaufen – dies umso weniger, als die Preise in den gewöhnlichen Zonen manchmal fast doppelt so hoch sind. Solange diese Bremsen da sind, werden sich die Einfamilienhausquartiere nur sehr langsam verändern. Dies zwingt uns dazu, unseren Blick auf die Landwirtschaftszonen zu richten: Ein Teil davon wird wohl oder übel für Siedlungsbedürfnisse genutzt werden müssen. Und dies gilt sogar bei einem sehr haushälterischen Umgang mit dem Boden und bevor der Wandel in den Einfamilienhausquartieren überhaupt vollzogen ist. Das ist schade, aber unumgänglich.

Die Steuereinnahmen von Stadt und Kanton Genf stammen mehrheitlich von Unternehmen. Schafft Genf also Arbeitsplätze und delegiert die Frage des Wohnraums an seine Nachbarn?

Für die Gemeinden ist es tatsächlich interessanter, Arbeitsplätze zu schaffen und Unternehmen bei sich anzusiedeln. Der Wohnungsbau verursacht dagegen Kosten, weil die Gemeinden verpflichtet sind, die Infrastrukturen zur Erschliessung und den dazu gehörenden öffentlichen Raum bereitzustellen. Gemeinden wie Genf, die Arbeitsplätze und Unternehmen anziehen, sind reich. Andere Gemeinden hingegen wie etwa Onex, die sehr viel und fast ausschliesslich Wohnraum anbieten, haben Schwierigkeiten.

Werden die demografischen Veränderungen die Städtebaupolitik von Genf beeinflussen?

Familien mit Kindern tendieren am ehesten dazu, woanders nach geeignetem und finanziell tragbarem Wohnraum zu suchen, weil es in Genf an bezahlbaren Wohnungen fehlt. Sie ziehen aus dem Kanton weg. Damit wird die Bevölkerung durchschnittlich älter. Das ist nicht nur gesellschaftlich und steuerlich problematisch. Die sich daraus ergebende explosionsartige Zunahme des Pendlerverkehrs ist auch ein funktionales Problem.

Der Kanton legt die Gewerbegebiete fest und kann damit auch die Dichte oder die zu verdichtenden Zonen definieren. Wie weit ist dieser Prozess fortgeschritten?

Der kantonale Richtplan von Genf ist äusserst präzis, die Verteilung der Dichten lässt sich darin sehr klar ablesen. Wir orientieren uns an der Verkehrsinfrastruktur, weil Dichte und Verkehr voneinander abhängen. Die Gewerbezonen werden ebenfalls dort angesiedelt, wo die entsprechende Infrastruktur bereits vorhanden ist. Letztlich haben wir auf diese Weise einen Richtplan erarbeitet, der eine bestmögliche Kohärenz zwischen den verdichteten Gebieten sowohl für Wohn- als auch für Gewerbezonen sicherstellt und mit den Infrastrukturen des Kantons übereinstimmt.

Und wo gibt es Opposition?

Widerstände gibt es viele, weil der Boden begehrt ist. Um diese abzubauen, entwickeln wir neue Projektierungsmethoden, die früher einsetzen und mehr Absprachen enthalten. So soll die Bevölkerung vermehrt in Entscheide über die Entwicklung ihres Lebensraums einbezogen werden. Gleichzeitig wird auch der Massstab der Studien erweitert, um den städtebaulichen Projekten Sinn und Inhalt zu verleihen.

Gibt es in Stadt und Kanton Genf einen Zusammenhang zwischen der Erhöhung der Mieten und der Zunahme der von Pendlern zurückgelegten Kilometern?

Ich bin nicht sicher, ob man das eine mit dem andern in Verbindung bringen kann. Eine Besonderheit in Genf ist, dass wir die Entwicklung der Mieten klar regeln: Eine Mietzinserhöhung ist nur nach einem Mieterwechsel möglich. Dann steigt die Miete jeweils um 10 bis 15 Prozent. Entsprechend bleiben die Mieter im Durchschnitt 17 Jahre in ihrer Wohnung, was im schweizerischen Vergleich sehr lange ist. Die Mieten sind sicher nicht günstig, aber die eigentliche Verzerrung ergibt sich aus den Mietzinsen ausserhalb des Kantons und insbesondere in Frankreich, wo man die doppelte Wohnfläche zum halben Preis bekommt. Dort zu wohnen ist selbstverständlich attraktiv, auch wenn es mit gewissen Nachteilen verbunden ist. So sind etwa Mietobjekte rar, meist handelt es sich um Wohneigentum. Hinzu kommen Fahrzeit und Fahrkosten, was viele Leute leider erst nach ihrem Umzug nach Frankreich realisieren. Die Verkehrsfrage entwickelt sich zu einem enormen Problem, weil die Fahrten zwischen Zentrum und Peripherie innert zehn Jahren um 20 Prozent zugenommen haben. Und die Gemeinden, die vom Pendlerverkehr betroffen sind, tolerieren den Autoverkehr immer weniger. Genf bemüht sich seit langer Zeit, den Pendlerverkehr in den Griff zu bekommen, den Individualverkehr einzudämmen und durch öffentliche Verkehrsmittel zu ersetzen, während Frankreich die Zersiedelung während Jahrzehnten schlichtweg ignoriert hat. Das ändert sich aber glücklicherweise zunehmend. Allerdings ist man in der Schweiz offenbar nicht gewillt, die Infrastrukturen auf französischer Seite mitzufinanzieren. Den französischen Gebieten fehlt es jedoch an den erforderlichen Ressourcen, weil ihr System zur Finanzierung von Infrastrukturen auf Steuern beruht, die von den Unternehmen bezahlt werden. Diese Unternehmen wiederum haben ihren Sitz in Genf. Die Frage der Finanzierung muss also noch gelöst werden.

Wie bedeutend sind Grenzgängerinnen und Grenzgänger?

Die neusten Zahlen des statistischen Amts des Kantons Genf zeigen, dass von den 299’000 Personen, die in Genf erwerbstätig sind, 109’000 von ausserhalb des Kantons hierherkommen, 80’000 davon aus Frankreich.

Was unternimmt Genf, um das wachsende Verkehrsaufkommen insbesondere im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs zu bewältigen?

Das Agglomerationsprojekt «Grand Genève» stützt sich auf die Vision einer Agglomeration mit mehreren Zentren, die von grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen wird. Das Rückgrat bildet die Eisenbahnlinie von Cornavin über Eaux-Vives bis Annemasse (CEVA). Sie ist nicht nur eine grenzüberschreitende lokale Strecke, sondern gewährleistet auch die Verbindung zwischen dem schweizerischen und dem französischen Bahnnetz, die heute beide in Kopfbahnhöfen enden. Das gesamte Verkehrsnetz ist auf die CEVA ausgerichtet. Dazu gehören auch drei Genfer Tramlinien, die bis Annemasse, Saint-Julien-en-Genevois und St-Genis in Frankreich verlängert werden. Die grosse Schwierigkeit bleibt jedoch die finanzielle Belastung, die diese Infrastrukturen für den Kanton Genf und Frankreich bedeuten. Und wir befinden uns am Rand der Schweiz: Das infrastrukturelle Gerüst ist hier dürftiger und es besteht ein erheblicher Nachholbedarf.

Spielt der Kanton als zentrale Behörde nicht eine zu starke Rolle, die es erschwert, in Genf eine höhere Verdichtung zu erzielen?

Schwerfällige Verwaltungen findet man überall (lacht). Auch in anderen Kantonen braucht es den einen oder anderen kantonalen oder behördlichen Stempel, und ich glaube nicht, dass die raumplanerischen Verfahren hier langwieriger sind. In Genf ist der Kanton für die Raumplanung zuständig, und nicht die Gemeinden. Das ist eine örtliche Besonderheit, die grossräumigen Projekten Kohärenz verleiht und dank der die Zersiedelung besser eingedämmt werden kann. Den Unterschied sieht man deutlich, sobald man die Grenze zum Kanton Waadt überschreitet. Es stimmt zwar, dass die Erteilung einer Baubewilligung in Genf lange dauert. Aber in Bezug auf die Raumentwicklung betrachte ich die zentralistische Rolle des Kantons eher als einen Vorteil. Im Übrigen arbeiten wir an einer Verbesserung der Verfahren und wir haben eben das Bewilligungsverfahren revidiert: Für kleinere Vorhaben wird die Frist von vier Monaten auf durchschnittlich 30 Kalendertage verkürzt. Das ist nur ein erster Schritt, und es braucht sicher noch weitere. Ich bin allerdings nicht sicher, ob diese Verfahren mit Blick auf eine weiterhin qualitativ hochstehende Siedlungsentwicklung tatsächlich allzu sehr verkürzt werden sollten. Alle sind sich einig, dass viel auf dem Spiel steht. Man muss deshalb wissen, was man will, wenn man eine hohe Siedlungsqualität fordert.

Kommen wir nochmals auf die Einfamilienhausquartiere zu sprechen.

Der neue Richtplan sieht eine Verdichtung dieser Zonen vor. Wie wollen Sie in der Praxis vorgehen?

Zunächst ermöglicht eine erst kürzlich vorgenommene Gesetzesänderung eine gewisse Verdichtung. Wir waren bei einer Grundflächenzahl von 0,2, die nun auf 0,4 oder gar 0,6 erhöht werden kann, wenn die Energiekennzahlen gut oder sehr gut sind. Schliesslich gibt der kantonale Richtplan zwei Ansätze zur Verdichtung vor. Zum einen unterstützt der Kanton individuelle Vorhaben ohne Landumlegung. Dabei werden auf einer bestehenden und bereits bebauten Parzelle mit Rücksicht auf die baukulturellen Gegebenheiten kleinere Baukörper erstellt.
Zum andern kann auch durch eine Zonenänderung eine hohe Dichte erzielt werden. Das führt zu einer radikalen Veränderung des städtischen Gefüges, da dabei auf zusammengelegten Parzellen gebaut wird. Dieser zweite Ansatz ist zeitintensiv, weil hier erst Überzeugungsarbeit bei den Eigentümern geleistet und dafür gesorgt werden muss, dass sich die neue Konfiguration für sie lohnt. Das Verfahren einer Zonenänderung schliesslich, auf das ich hier nicht näher eingehen werde, dauert zudem lange, weil man niemandem etwas wegnehmen will und Enteignungen nicht zur Kultur der Schweiz passen.

Könnte man Angestellten von internationalen Organisationen nicht vorschlagen, statt in einem Einfamilienhaus in einer Wohnung in der Stadt zu wohnen?

Die internationalen Organisationen sind mehrheitlich am rechten Seeufer unweit der Grenze angesiedelt. Ihre Angestellten sind mobiler als die Genfer Bevölkerung. Sie suchen sich problemlos ein Haus in Frankreich, namentlich im Departement Ain. Doch nochmals: Es fehlt für diese Kundschaft ebenso wie für Genfer Familien an attraktiven und bezahlbaren Wohnungen, die gemietet oder gekauft werden können.

Als Französin kennen Sie die Kultur der Stadtplanung beider Länder. Wo sehen Sie Unterschiede und wo Gemeinsamkeiten?

Es gibt so viele Unterschiede (lacht). In Frankreich liegt die Macht heute in den starken Agglomerationen und ist nicht mehr nur in Paris zentralisiert, wie man fälschlicherweise oft meint. Wenn ein engagierter Bürgermeister auch Präsident seiner Agglomerationsgemeinschaft ist, dann ist er derjenige, der entscheidet und die Dinge voranbringen kann. Das funktioniert einfach und schnell, weil er die Macht, die Mittel und die Methoden dazu besitzt. In Genf oder auch in der Schweiz ist das nicht möglich. Wenn die Gemeinden aber schlecht strukturiert sind, wie dies rund um Genf der Fall ist, dann ist das ein Problem, weil keine Einheit für starke Entscheidungen vorhanden ist. In Genf haben wir gute Mittel, aber auch ein sehr anpassungsfähiges Raumplanungsgesetz. Der Massstab ist klein und die Regeln werden je nach Fall angepasst. In Frankreich hingegen gibt es Grundregeln, die über-

all zur Anwendung kommen. In der Schweiz wiederum gibt es einen echten Konsens, raumplanerische Entscheide werden länger überdacht. Dies führt oft zum bestmöglichen Endergebnis, dauert dafür aber sehr lange. Abgesehen von diesen wenigen Punkten geht es aber vor allem darum, voneinander zu lernen.

Der schweizerische Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip geben den Gemeinden und Kantonen eine gewisse Autonomie. Parallel dazu bleibt die regionale Zusammenarbeit aufgrund der kleinräumigen Strukturen aber entscheidend. Wie setzt Genf diese Zusammenarbeit um?

Der Kanton Genf ist eine Region für sich, deshalb ist er mit sich selbst einig und hat keine Probleme auf der regionalen Ebene (lacht). Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinde ist immer heikel, weil die Gemeinde eine engere Vision hat und der Kanton mehr Weitsicht beweisen muss. Gleichzeitig sind Gegenkräfte grundsätzlich gesund. Meiner Meinung nach wird die interkommunale Zusammenarbeit noch zu wenig praktiziert und müsste weiterentwickelt werden. Denn heute sind die städtebaulichen und raumplanerischen Herausforderungen interkommunal, und nicht mehr kommunal.

Sie sind Mitglied der Arbeitsgruppe, die das Raumplanungsgesetz (RPG) umsetzt. Was erwarten Sie ganz allgemein von dieser Umsetzung?

Wir sehen bei uns keine grösseren Probleme. Was wir in Genf seit Jahren praktizieren, stimmt mit der Revision des RPG überein. Natürlich wollen wir Landwirtschaftszonen nicht oder nur wenig bebauen, und je nachdem, wie man das RPG interpretiert, besteht die Gefahr, dass in Genf nicht weitergebaut werden kann. Dadurch würde die Siedlungsentwicklung nach Frankreich verschoben – mit den bekannten Problemen, die wir bereits erwähnt haben. Zudem besagt das RPG, dass zunächst die bereits bebauten Gebiete verdichtet werden sollen, bevor man eine territoriale Ausdehnung in die Landwirtschaftszonen ins Auge fasst. Das ist sinnvoll, lässt sich aber nicht gleich schnell verwirklichen, wie auf der grünen Wiese zu bauen. Dies gilt insbesondere für die erwähnten Einfamilienhausquartiere. Wir verlangen deshalb zwei Dinge. Zum einen muss berücksichtigt werden, dass in Genf die praktische Umsetzung der lobenswerten Zielsetzungen des RPG mit Schwierigkeiten verbunden ist. Und zum andern soll der Bund anerkennen, dass unser kantonaler Richtplan, der nach den im RPG festgelegten Grundsätzen erarbeitet wurde, ein Richtplan der neuen Generation ist.

Welche Vision haben Sie in Bezug auf die zukünftige Entwicklung von Genf und seiner Region?

Ich möchte, dass man die Grenzen aus den Köpfen löscht und dass man das Territorium als eigenständiges System betrachtet. Ein Beispiel: Ständig wird angeprangert, wie viele Autos täglich die Grenze passieren. Aber wenn man die Situation etwas genauer betrachtet, dann erkennt man, dass das Verkehrsaufkommen im grössten Einfamilienhausquartier des Kantons anteilmässig ebenso gross ist wie an irgendeinem Grenzübergang. Man muss also lernen, die Funktionsweise unseres Lebensraums und der Bevölkerung objektiv zu analysieren – ohne administrative oder territoriale Einschränkungen.

(Übersetzung)

Siedlungsverdichtung und urbane Freiräume: Kein Widerspruch, sondern Teile eines Ganzen

Peter Wullschleger
bsla@bsla.ch

Eng grün verflochtene Siedlungsstrukturen in den Pünten von Winterthur

Nicht nur Fachleute registrieren, dass Verdichtung die häufig knappen Freiräume unter Druck setzt. Dies wird oft als Konsequenz der Siedlungsentwicklung nach innen aufgefasst. Begreift man indessen urbane Freiräume als integralen Bestandteil eines Diskurses um Urbanität, so stellen sich andere Fragen und es eröffnen sich neue Perspektiven.

Bauen ist ja an und für sich nichts Schlechtes. Doch wenn Bauen auf Begriffe wie Natur, Landschaft, Charakteristik, Identität oder gar Heimat trifft, kommen Werthaltungen und Gefühle ins Spiel. Erst in dieser Emulsion wird Bauen zu etwas Bedrohlichem, Bedrängendem und Verdrängendem. Irgendwann in den Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts wurde ein Schalter umgelegt von «gut ist, was sein wird» auf «gut ist, was war». Zukunftsgläubigkeit wich Zukunftsangst, und bauliche Prosperität wurde zu Verbetonierung und Zersiedelung. Diese negative Konnotation hält bis heute an, auch wenn vermehrt über die Ästhetik der Agglo diskutiert und geforscht wird. Die Siedlungsentwicklung nach innen als helvetisches Phänomen ist eine Reaktion auf diese Diagnose eines Werteverlusts. Dabei scheint die simple Gleichung «Wert = Landschaft» zu gelten. Doch hier gibt es eine Differenz zwischen Politik und Fachwelt: Während die Politik die Landschaft als bedrohtes endliches Gut und natürliche Ressource wahrnimmt, wird sie von der Fachwelt als Konstrukt definiert, als Kulturphänomen, als Produkt aus Raum und Wahrnehmung.

Erlenmatt: Der Park bildet das Herzstück eines neuen Stadtquartiers auf dem Areal des ehemaligen Güterbahnhofs in Kleinbasel (Foto: Schweizer Heimatschutz, Zürich)

Freiräume als städtischer Qualitätsfaktor

So gesehen ist Landschaftsplanung nicht ein Teilgebiet der Raumplanung, die ausserhalb des Siedlungsgebiets stattfindet, sondern es handelt sich um Raumplanung unter verschärften Bedingungen. Diese Sichtweise wurde vom Schweizer Volk in jüngster Zeit an der Urne mehrfach unterstrichen. Manchmal scheint es fast, als ob die Planerzunft Mühe hätte, mit diesen gesellschaftlichen Entwicklungen mitzuhalten. Denn sie muss der Politik Grundlagen und Instrumente zur Verfügung stellen, die diesen veränderten Voraussetzungen Rechnung tragen.
Im Grunde genommen lässt sich jedoch vieles aus dem gesetzlichen Auftrag ableiten, der einen haushälterischen Umgang mit dem Boden verlangt. Zusammen mit der Maxime der Trennung von Siedlungsgebiet und Nicht-Siedlungsgebiet bildet dieses Gebot die Grundlage der Siedlungsentwicklung nach innen. Und diese bedeutet letztlich: mehr gebautes Volumen und höhere Ausnützung in einem definierten Raum. Sowohl in der vertikalen als auch in der horizontalen Ausprägung sind Konsequenzen für den nicht-bebauten Raum unausweichlich. So wie die Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet die Landschaft charakterisiert, prägt das Wechselspiel von bebautem und unbebautem Raum die Siedlung. Durch Siedlungsverdichtung wird nicht etwa ein Vakuum aufgefüllt, sondern es werden Prioritäten verschoben. Private Gärten, halböffentliche Siedlungsfreiräume, öffentliche Grünanlagen, Plätze und Strassenräume erfüllen spezifische Funktionen. Sie sind Begegnungs- und Erholungsräume, die auf vielfältigste Art und Weise untereinander und mit dem gebauten Raum verbunden sind. Das Angebot an Freiräumen und die Qualität der Beziehungen sind wesentliche Faktoren für die Lebensqualität in einer Stadt.

Qualität mit Quantität kompensieren?

Oftmals wird jedoch dem Verlust an Freifläche, der mit der Siedlungsverdichtung einhergeht, nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt. Denn die Funktionen und die Bedeutung von Freiflächen sind entweder gar nicht bekannt, oder sie werden gering geschätzt. Da sich Freiflächen im Gegensatz zu Wohn- oder Arbeitsraum schlecht stapeln lassen, sind sie im Siedlungsraum tatsächlich ein endliches Gut. Wenn Flächen verloren gehen, müsse dafür die Qualität des Freiraums erhöht werden, wird daher oftmals argumentiert. Aber was sind die Qualitäten des Bestehenden? Welche Qualitäten gehen verloren? Wie ist die-

ser Verlust zu gewichten? Welche neuen Qualitäten sind in einem verdichteten Raum gefordert? Wie sind diese zu erreichen? Dazu sind die Vorstellungen allzu oft unscharf oder gar inexistent. Und überhaupt: Wie funktionieren die Kompensationsmechanismen zwischen Qualität und Quantität?
Der Landschaftsarchitekt Johannes Stoffler hat in der Zeitschrift «Hochparterre» in seiner Kritik am Umgang mit Siedlungsfreiräumen in der Stadt Zürich anhand verschiedener Beispiele eines der Probleme aufgezeigt: Sorgfältig komponierte Ensembles von Wohnbauten und Grünflächen werden auf Kosten des Freiraums verdichtet, weil dessen Qualitäten nicht erkannt und nicht berücksichtigt werden. Kritik wird auch an den öffentlichen Räumen zwischen Prime Tower und Toni-Areal in Zürich-West laut. So schreibt die Architektin Sabine von Fischer in der «NZZ» zu Recht: «Die Debatte über Hochhäuser, über Verdichtung und über Städtebau muss nicht an der Skyline, sondern im Erdgeschoss geführt werden, wo wir den Häusern begegnen und sie betreten.»

Position der Landschaftsarchitektur

Der Bund Schweizer Landschaftsarchitekten und Landschaftsarchitektinnen (BSLA) hat in einem Positionspapier die wichtigsten Anliegen der Siedlungsentwicklung nach innen in Bezug auf die Freiräume zusammengefasst:
1. Der BSLA begrüsst das Konzept der baulichen Verdichtung respektive der Siedlungsentwicklung nach innen als wesentlichen Beitrag zur Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet. Diese Trennung ist eine Grundkonstante der schweizerischen Raumplanung und ein Eckpfeiler qualitätsvoller Landschaftsentwicklung.
2. Bauliche Verdichtung darf nicht zu Lasten der Freiräume erfolgen. Eine ausreichende Versorgung mit Freiräumen ist integraler Bestandteil der Verdichtung des urbanen Raums.
3. Je höher die bauliche Dichte, desto höher die Ansprüche an die Qualität der Freiräume in Bezug auf Gestaltung, Nutzungsvielfalt und Erreichbarkeit. Freiräume sind die zentralen Orte des öffentlichen Lebens und oftmals der Nukleus städtebaulicher Projekte.
4. Qualitätsvolle Freiräume in verdichteten Gebieten sind ein wesentlicher Faktor der Siedlungsqualität. Sie sind mitentscheidend für die Attraktivität eines Gebiets, und damit auch wirtschaftlich relevant.
5. Die ausreichende Versorgung mit Freiräumen ist mit den Instrumenten der Richt- und Nutzungsplanung zu sichern.
6. Die Planung, Sicherung und Gestaltung qualitätsvoller Freiräume ist eine anspruchsvolle Aufgabe an der Schnittstelle von urbaner Lebensweise, Mobilität, Architektur, Städtebau, und Ökologie. Für diese Aufgabe sind die entsprechenden Fachleute beizuziehen.

Einfamilienhaus-Quartiere als Problem

Ausgangspunkt der Verdichtungsdiskussion sollte vermehrt die Frage sein, welche Urbanität wir wollen. Es geht um das Wesen städtischen Lebens an sich. Die Schweiz hat jahrhundertelange Erfahrung im verdichteten Bauen, von der St. Galler Altstadt über den Urbanisme horloger in La Chaux-de-Fonds bis zu Bern-Bethlehem. Die Potenziale für Verdichtung liegen auch in der Innenstadt, in aufgegebenen Industrie- oder Bahnarealen, wo im Einzelfall genau abzuwägen ist, mit welchem Anteil von bebautem und öffentlichem Freiraum urbane Qualität geschaffen werden kann. Das Resultat kann dabei durchaus zu Gunsten des Freiraums ausfallen. Dichte herrschte an diesen Orten schon vorher, Dichte wird auch danach herrschen – nur die Funktionen ändern sich. Das grösste Potenzial indessen liegt in der Antithese zum urbanem Leben, im Einfamilienhausquartier. Diese Hydra mag in Uster oder Münsingen erkannt und gebändigt sein. Zwischen Tavers und Les Geneveys-sur-Coffrane treibt sie aber ungehindert ihr Unwesen. Es sollte nicht um öffentliche Parks und Plätze in den Kernstädten gerungen werden müssen, diese sind eminent wichtig für die urbane Qualität und müssen erhalten bleiben. Die eigentliche Kampfzone liegt ausserhalb der Kernstädte.
Urbane Freiräume stehen nicht zur Disposition. Sie sind Subjekt der Siedlungsentwicklung, und nicht deren Objekt. Diese Wahrnehmung setzt jedoch eine vertiefte Auseinandersetzung mit bestehenden und potenziellen Qualitäten der jeweiligen Stadträume voraus. Dass Freiräume sogar Motor der Siedlungsentwicklung nach innen sein können, zeigen zahlreiche positive Beispiele jüngeren Datums: Neu-Oerlikon diente als Experimentierfeld, Uster, Köniz-Liebefeld, Bern-Brünnen und weitere folgten. Der Erlenmattpark in Basel erhielt diesen Sommer für seine sorgfältige und weitsichtige Planung den Schulthess Gartenpreis des Schweizer Heimatschutzes. Und wenn dann auch noch die peripheren Regionalpromotoren von ihren raumplanerischen Maiensässen heruntersteigen und sich der Diskussion stellen, dann werden wir uns in La Tour-de-Trême-Ost und anderswo noch auf manche Stadtpark-Einweihung freuen können.

Peter Wullschleger (1959) ist Landschaftsarchitekt in La Chaux-de-Fonds, Geschäftsführer des Bundes Schweizer Landschaftsarchitekten und Landschaftsarchitektinnen BSLA und Vizepräsident des Forums Landschaft Schweiz.

Lebensqualität auf alten Industrie- und Hafenflächen in Hammary Sjöstad

Planungsamt der Stadt Stockholm

Hammarby Sjöstad ist Stockholms bedeutendstes Stadtentwicklungs-Projekt der letzten Jahre. Es bildet eine harmonische Fortsetzung der Stockholmer Innenstadt – dies zeigt sich in der Infrastruktur, den städtebaulichen Kriterien und der Architektur der Gebäude. Der Name des Projekts ist vom Wasser inspiriert: die Stadt um den See «Hammarby Sjö».

Die ersten Grobkonzepte, aus denen später Hammarby Sjöstad hervorgehen sollte, wurden bereits 1990 skizziert. Die Grundidee bestand darin, eine einzigartige Möglichkeit zur Erweiterung der Innenstadt zu nutzen. Dabei sollte das Wasser im Mittelpunkt stehen und ein altes Industrie- und Hafengebiet in eine moderne Wohngegend verwandelt werden. Nach Fertigstellung des gesamten Projekts werden 9000 Wohneinheiten für knapp über 20'000 Menschen zur Verfügung stehen. Insgesamt werden dann etwa 30'000 Menschen in Hammarby Sjöstad leben oder arbeiten.

Ein See als blaues Herz

Diese Innenstadt-Erweiterung erforderte eine umfassende Sanierung der Infrastruktur, die Beseitigung verkehrlicher Engpässe und die schrittweise Auflösung alter Industrie- und Hafenflächen, die umgenutzt und verdichtet wurden. Hinsichtlich der gegenseitigen Beeinflussung und der Entwicklung der Gebiete auf beiden Seiten der Gemeindegrenze war es entscheidend, eine Einigung zwischen den Gemeinden Stockholm und Nacka zu erzielen. Die Erschliessung mit dem privaten und öffentlichen Verkehr erfolgt vorwiegend über die drei Kilometer lange Hauptachse Skanstull-Danvikstull, an die Hammarby Sjöstad angeschlossen ist. Rund um den See Hammarby Sjö befinden sich verschiedene Parks, Quais und Fusswege. Die Wasserflächen im Zentrum bilden eine visuelle Attraktion – das blaue Herz des neuen Quartiers.

Fakten zum Entwicklungsplan Hammarby Sjöstad (Stand März 2013)

- **Gebietsgrösse: 0,4 Quadratkilometer Gewässer, 1,6 Quadratkilometer Land, insgesamt 2 Quadratkilometer**
- **Nutzungen: 11'500 Wohnungen, 250'000 Quadratmeter Büroräume, Leichtindustrie und Detailhandel**
- **Siedlungs- und Einwohnerdichte: 125 Wohnungen pro Hektare, 270 Personen pro Hektare**
- **Zulässige Gebäudehöhen: im Regelfall 12 Meter (vier Stockwerke) bis 24 Meter (sieben Stockwerke). Als Sonderfall ist ein Bürogebäude mit etwa 30 Stockwerken in Planung.**
- **Gewerbegebiet: 250'000 Quadratmeter mit neuen Bürogebäuden, Leichtindustrie und Detailhandel. Anteil des Büro- und Industriegebiets (bestehend und neu): 30 Prozent.**
- **Verhältnis von Grünanlagen zu bebautem Raum: Die Entwicklungsziele sind 25 Quadratmeter Grünfläche pro Wohnung (insgesamt 0,4 Quadratkilometer) und 15 Quadratmeter befestigter Privatgrund pro Wohnung. Derzeit sind davon bereits 0,28 Quadratkilometer fertiggestellt, private Innenhöfe nicht eingerechnet.**
- **Parkplätze:**
  4000 Abstellplätze in Garagen (privat/öffentlich, 0,55 pro Wohneinheit)
  3000 Abstellplätze im öffentlichen Raum (0,15 pro Wohneinheit)
- **Investitionskosten: 0,5 Milliarden Euro öffentliche Investitionen, 3 Milliarden Euro aus der Privatwirtschaft.**
- **Wohnkosten: Monatsmiete für eine mittelgrosse Wohnung (80 Quadratmeter) 1200 bis 1800 Euro/Monat. Kaufpreis für Eigentumswohnungen 5350 bis 7150 Euro pro Quadratmeter; zusätzlich fallen 600 Euro monatliche Gebühren für die Miteigentümergemeinschaft an.**
- **Anzahl Bewohnerinnen und Bewohner: Aktuell 20'000 Bewohnerinnen und Bewohner. Für 2019 werden 26'500 Bewohnerinnen und Bewohner prognostiziert.**
- **Modal Split 52 Prozent öffentlicher Verkehr**
  21 Prozent private Pendler
  27 Prozent Fussgänger und Radfahrer
- **Umwelt: 50 Prozent des Strom- und Wärmeverbrauchs werden durch die Verwertung des im Planungsgebiet anfallenden, kompostierbaren und brennbaren Abfalls gedeckt.**
- **Wärmerückgewinnung innerhalb der Gebäude: Der externe Energiebedarf wurde bei Neubauten auf 55 Kilowattstunden pro Quadratmeter und Jahr gesenkt (derzeit 100 kWh pro m² und Jahr). In einigen experimentellen Einrichtungen wird die Nutzung von Solarzellen erprobt, die fünf Prozent des Energiebedarfs privater Haushalte abdecken. Sonnenkollektoren können bis zu 50 Prozent des jährlichen Warmwasserbedarfs abdecken.**

Offenheit und Modernität

Hammarby Sjöstad stellt einen Meilenstein in der städtebaulichen Entwicklung Stockholms dar. Die Wohnhäuser des neuen Stadtviertels mit ihrer moderneren und offeneren Bauweise stellen ein zeitgemässes Pendant der Stadtentwicklung zur geschlossenen, traditionell gebauten Innenstadt dar. Der Link zwischen letzterer und Hammarby Sjöstad gelingt dank einer geschickten Wahl von Strassenbreiten, Wohnhausgrössen, Gebäudehöhen und Einwohnerdichte. Die Funktionalität wurde mit einer neuen Offenheit in Form von Parks, Sonnenlicht und dem Ausblick auf das Wasser kombiniert. Die begrenzte Gebäudetiefe, das Konzept mit Penthouse- und Maisonette-Wohnungen, die grossen Balkone und Terrassen, die grosszügigen

Fenster, die flachen Dächer sowie die hellen, auf das Wasser ausgerichteten Fassaden spiegeln Elemente moderner Architektur treffend wider.

Die Planungsarbeiten für die Umsetzung von Hammarby Sjöstad zwischen den Stadtgebieten Lugnet und Danvikstull begannen im Frühjahr 2004. Diese Phase umfasste etwa 2'500 Wohneinheiten sowie ein Einkaufszentrum in Danvikstull. Die Untertunnelung der Autobahn ermöglicht die Fertigstellung der Lugnets-Allee und den Ausbau des Stockholmer Trams nach Slussen sowie neue Siedlungen am südlichen Berghang in Richtung Hammarby Sjö.

Für die umweltverträgliche Errichtung von Hammarby Sjöstad waren Investitionen in die Verkehrsanlagen und insbesondere in den öffentlichen Verkehr ein entscheidender Faktor. Zusätzlich zu den Autobussen und zum Tram, das die Sjöstads-Promenade entlangfährt und das neue Stadtviertel mit vier Haltestellen erschliesst, gibt es auch eine Fährverbindung über den Hammarby Sjö, die in den frühen Morgenstunden ihren Betrieb aufnimmt und im 15-Minuten-Takt bis Mitternacht fährt. Zudem können Anwohner auch das Angebot von Fahrgemeinschaften in diesem Gebiet nutzen.

Vielfältiges Leben in Hammarby Sjöstad

Die öffentlichen Einrichtungen werden schrittweise ausgebaut. Es gibt bereits ein Altersheim, Einrichtungen für Kinder im Vorschulalter und Schulen, Spitäler sowie eine medizinische Versorgung, die auf einem Schiff stationiert ist. Des Weiteren besteht ein breit gefächertes Dienstleistungsangebot mit Lebensmittelläden, Restaurants, Cafés, Coiffeurs, Schuhmachern, Textilreinigungen, Floristen und Schneidern. Die Nähe zum Sickla-Einkaufszentrum ist für die Anwohner ebenfalls von Vorteil.

Hammarby Sjöstad bietet ausgezeichnete Freizeitmöglichkeiten: Es gibt Anlegeplätze für kleine Boote, eine in Planung befindliche Sporthalle; der Bau einer Freiluftsportanlage wird derzeit geprüft. Dank seiner Nähe zum Naturschutzgebiet in Nacka mit zahlreichen Joggingmöglichkeiten sowie zu den Slalompisten in Hammarbybacken bietet das Quartier sowohl im Sommer als auch im Winter ein umfassendes Angebot an verlockenden Freizeitaktivitäten. Das Stadtviertel verfügt über eine Bibliothek und bietet zahlreiche kulturelle und pädagogische Veranstaltungen im Kulturama und im Fryshuset an, die vor allem Kinder und Jugendliche ansprechen. Im nahe gelegenen Fabrikgebäude Dieselfabriken in Sickla werden Theaterveranstaltungen, Konzerte und kulturelle Workshops angeboten, ergänzt durch eine Bibliothek. An der Seebucht befindet sich ein kleines Theater.

Innovative Energie- und Wasserversorgung

Alle Neubauten bieten einen hindernisfreien Zugang gemäss dem Stockholmer Stadtreglement für Menschen mit Behinderungen. Die diesbezüglichen baulichen Einzelheiten für Hammarby Sjöstad sind im detaillierten Entwicklungsplan für Wohnbauten, Parks und Strassen festgehalten und werden mit dessen Hilfe koordiniert.

Hammarby Sjöstad verfügt über ein separates Umweltkonzept, das sicherstellen soll, dass sowohl in der Planungs- als auch in der Umsetzungsphase sämtliche Umweltaspekte berücksichtigt werden. Das Stadtviertel hat auch ein eigenes Eco-Cycle-Modell – das Hammarby-Modell – das festlegt, wie Energieversorgung, Abfallwirtschaft und Wasseraufbereitung möglichst umweltgerecht erfolgen können.

(Übersetzung)

Herzogenbuchsee – eine Zentrumsstruktur in Schrumpfung

Paul Dominik Hasler
mail@utopien.com

Das Dorf Herzogenbuchsee ist noch vom wirtschaftlichen Aufschwung in seiner Gründerzeit geprägt. Der stolze Ortskern steht aber heute im Wandel. Läden wandern ab, Erdgeschosse stehen leer. Eine Stadtanalyse zeigte Entwicklungsmöglichkeiten auf, stiess bei der Umsetzung jedoch an Grenzen.

Herzogenbuchsee/BE ist ein stattliches Dorf an der früheren Landstrasse von Bern in den Aargau. Diese gute Lage wurde noch unterstützt durch den Eisenbahnbau, so dass Herzogenbuchsee in den 1870er-Jahren einen wirtschaftlichen Aufschwung erlebte. Gleichzeitig wurde eine Umgestaltung der dörflichen zu einer städtischen Struktur in Angriff genommen. Diese Umwandlung ist indes nicht so eingetreten, wie damals angedacht. Und so präsentiert sich die 7000-Einwohner-Gemeinde heute mit einem historischen Dorfkern bei der Kirche und einem eher locker bebauten, urban wirkenden Bahnhofquartier. Beide Ortsteile üben Zentrumsfunktionen aus, wobei die publikumsintensiven Nutzungen in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich abgenommen haben. Die Neubauten von Coop und Migros ausserhalb der beiden Kernbereiche beschleunigten diesen Prozess zusätzlich.

2011 wurde das Netzwerk Altstadt (siehe Kasten) von der Gemeinde Herzogenbuchsee gebeten, eine so genannte Stadtanalyse durchzuführen. Obwohl keine Altstadt im eigentlichen Sinn vorhanden ist, macht der Einsatz des Werkzeugs «Stadtanalyse» Sinn, da es auf die wichtigsten Nutzungsschwerpunkte des Zentrums fokussiert und dadurch eine gute Orientierungshilfe für zukünftige Planungen bietet. Vier Blickwinkel wurden aufgearbeitet:

- *Wohnen:* Inwiefern kann das heute gut nachgefragte Wohnangebot im Zentrum gehalten oder gar ausgebaut werden? Wie weit kann das Wohnen einen Beitrag leisten, um die nachlassende Nutzung der Ladenlokale in den Erdgeschossen zu kompensieren?
- *Ladennutzung:* Welche Strategien können helfen, die erodierende Ladennutzung zu stabilisieren oder den Wandel zumindest aktiv zu gestalten?
- *Aussenraum und Verkehr:* Welche Prioritäten ergeben sich für den Aussenraum? Wo muss die Gemeinde intervenieren, um Nutzungen zu halten oder aufzuwerten?
- *Gemeindekontext:* Welche Aktivitäten und Planungen innerhalb der Gemeinde bestimmen die Entwicklung des Zentrums? Wie kann man sie zugunsten einer Zentrumsaufwertung nutzen?

Die Stadtanalyse brachte eine willkommene Erweiterung der Perspektive und lieferte wertvolle Inputs für die laufende Revision der Ortsplanung, beispielsweise die Idee, den Detailhandel auf eine Y-förmige Anordnung im Zentrum zu konzentrieren. Diese Neuorientierung muss mittelfristig mit einer Aufwertung des Strassenraums einhergehen. Gleichzeitig wurde im Rahmen der Analyse die provokative Frage gestellt, ob das aus der Gründerzeit stammende Strassenmuster des Bahnhofquartiers in der heutigen Form erhalten bleiben muss. Eine Alternative wäre die Entwicklung einer neuen Stadttextur, die auf eine Aufwertung und Verdichtung der Wohn- und Aussenräume zielt.

Da viele Fragen mit der Entwicklung des Detailhandels zu tun hatten, war angedacht, in einem nächsten Schritt eine «Nutzungsstrategie» auszuarbeiten. Das Vorhaben scheiterte aber am mangelnden Interesse des lokalen Gewerbes. Die Gemeinde ihrerseits war nicht bereit, diese Aufgabe ohne aktive Mitarbeit des Detailhandels in Angriff zu nehmen. Entsprechend muss heute davon ausgegangen werden, dass die Probleme zwar benannt und erkannt worden sind, aber kein gemeinsames Handeln von Stadt und Gewerbe zustande kommt. Erfahrungen aus anderen Gemeinden bestätigen, dass es schwierig ist, dem Strukturwandel wirkungsvoll entgegenzutreten; Voraussetzung für einen Erfolg ist in jedem Fall ein engagiertes und geeintes Gewerbe.

●

Netzwerk Altstadt

Das Netzwerk Altstadt ist ein bei der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN angesiedeltes Kompetenzzentrum zu Altstadtfragen. Die Fachstelle befasst sich mit den Themen rund um den Strukturwandel in kleineren und mittleren Gemeinden mit historischen Zentren. Mittels vier standardisierter Werkzeuge wird eine Stadt oder Gemeinde bei der Planung der Zentrumsentwicklung unterstützt. Dabei werden neben planerischen auch partizipative Elemente eingesetzt, um die Betroffenen einzubinden. Das Netzwerk Altstadt ging aus einem Forschungsprojekt des Bundesamts für Wohnungswesen hervor. Seit fünf Jahren begleitet und unterstützt das Bundesamt für Raumentwicklung das Projekt.
www.netzwerk-altstadt.ch

Paul Dominik Hasler, 1963, ist Ingenieur ETH NDS. Seit 1991 ist Hasler Inhaber des Büros für Utopien Burgdorf, eines Think-Tank für gesellschaftliche Entwicklungsprozesse mit den Schwerpunktbereichen Stadtentwicklung und Mobilitätsentwicklung. Hasler ist Mitbegründer des Büros für Mobilität AG Bern und des Netzwerks Altstadt.

Orte schaffen – auch für den Tourismus

Silvan Blumenthal
blumenthal@arch.ethz.ch

Die leerstehenden Ställe von Bodmen in Blatten. Foto: Professur Caminada

Im Lötschental zeigt sich eine Herausforderung, die für weite Teile des Alpenraumes paradigmatisch ist: Landwirtschaftliche Gebäude verlieren infolge sich wandelnder Bedingungen ihre Daseinsberechtigung. Tourismus und touristische Umnutzung lautet das allgegenwärtige Versprechen. Die Professur Caminada an der ETH Zürich ist dieser Herausforderung nachgegangen.

In der Architektur, wie sie am Lehrstuhl Caminada betrachtet wird, steht der Ort im Zentrum. Es ist das erklärte Ziel, die von vielen Seiten bedrängte, spezifische Realität des Ortes zu stärken. Dahinter steht die feste Überzeugung, dass nur der bewusst wahrgenommene Ort jenes verantwortliche Handeln hervorbringt, das einer gleichmachenden Gleichgültigkeit widerstehen kann. Bodmen, ein Dorfteil von Blatten zuhinterst im Lötschental im Kanton Wallis, hat in diesem Sinn bei den Betroffenen die Verantwortung geweckt. Ihre Zukunft und das Schicksal von Bodmen wurden Gegenstand eines Diskurses.

Der Tourismus tritt in diesem und in vielen ähnlichen Prozessen mit dem Versprechen auf, nicht nur gefährdete Gebäudesubstanz vor dem Verschwinden zu retten, sondern auch gegen die drohende Abwanderung Widerstand zu leisten. Die Auffassung jedoch, dass alle leerstehenden Ställe bewahrt werden müssten, ist in einer ähnlichen Weise zu hinterfragen wie die Annahme, dass die Abwanderung an sich etwas sei, das mit allen Mitteln bekämpft werden müsse – und überhaupt aufgehalten werden könne. Diese Fragen müssen zum Gegenstand eines Diskurses werden, an dem sich auch der Tourismus beteiligt, ohne aber darin eine Vormachtstellung einzunehmen. Tourismus ist zwar wichtig im Berggebiet, aber nicht so wichtig, wie allerseits proklamiert. Insbesondere fehlt ihm in seiner vorherrschenden Form die Fähigkeit, das zu erzeugen, was wir als Touristen suchen: den spezifischen Ort.

Eine Umkehr ist nötig. An erster Stelle darf nicht mehr der hastige Blick nach aussen stehen. Stattdessen braucht es die Hinwendung nach innen. Die Folgen jener unreflektierten, überstürzten Suche nach dem neuen Konzept, das am meisten Aufmerksamkeit verspricht, sind bekannt: Es ist der Verlust an Differenz. In der Folge sieht es überall gleich aus. Ob wir in die Berge fahren oder ans Meer fliegen, macht keinen Unterschied. Dies gilt in dieser Form nicht nur für die Ferienarchitektur, sondern für unsere Räume im Allgemeinen.

Umnutzung und Umbau eines Stalles zur Schlafkammer. Fotomontage: Sarah Saunders

Dieser Entwicklung setzt die Professur Caminada den Ort entgegen, der – in seiner Eigenheit gestärkt – Differenzen erzeugt. Die Eigenheit zu verdichten bedeutet dabei, den Ort in seinem Potenzial wahrzunehmen, um daraus für das Morgen eine spezifische Lebensform zu erzeugen, die sich von anderen Lebensformen unterscheidet, ohne dabei willkürlich zu sein. In den Bergen wird ein anderes Lebensgefühl gepflegt als in den Städten. Diese Differenzierung ist nicht als Ausgrenzung zu verstehen, sondern als ein Akt, der beide Lebensräume in ihrer Autonomie stärkt und damit zugleich einen hohen Wert für das jeweils Andere erzeugt. Gerade im Tourismus ist diese Differenz eine entscheidende Kraft.

Bodmen in Blatten ist ein spezifischer Ort. Seine 25 Ställe waren ein wichtiger Bestandteil eines bäuerlichen Lebens, das heute nicht mehr existiert. Heute zerfallen die Gebäude, und gleichzeitig bröckelt auch die selbstverständliche Sicherheit im Umgang mit ihnen. Niemand weiss, was zu tun ist. Die verlorengegangene Sicherheit kann ein Stück weit zurückgewonnen werden, indem die Nähe zu den Dingen

gesucht wird. Aus der Unmittelbarkeit und der Dichte des Gedachten entstehen Ideen unterschiedlicher Art. Ihr gemeinsamer Nenner ist jener spezifische Ort, den es so nur in Blatten gibt. Dies ist ein Gewinn für den Bewohner, und ebenfalls für alle anderen – auch für den Touristen.

●

Eine Studie auf dem Weg zu einer Gesamtidee

Im Frühjahrssemester 2011 wurden vor dem Hintergrund dieser Haltung auch konkrete Szenarien zum Umgang mit den Ställen entwickelt. Den Szenarien gemeinsam ist die Überzeugung, dass eine wertvolle Transformation nur gelingen kann, wenn für Bodmen eine Gesamtidee gefunden wird. Mögliche Leitsätze wurden von der Professur formuliert. Innerhalb dieses Rahmens haben die Studierende eigene Projekte entwickelt. Die einzelnen Entwürfe sind dabei weniger konkrete Vorschläge als vielmehr wertvolle Werkzeuge, die wichtige Erkenntnisse auf dem Weg zu einer tragenden Idee hervorbringen.

Die Studie ist abrufbar unter: http://www.arch.ethz.ch/darch/entwurf/caminada/fs11.php

Silvan Blumenthal, 1980, Dipl. Arch. ETH. Seit 2009 ist er Assistent an der Professur für Architektur und Entwurf von Gion A. Caminada an der ETH Zürich.

Varianten eines neuen Haustyps. Der umgenutzte Stall ermöglicht als Zusatz ein spezifisches Wohnen. Zeichnung: Dominique Brunner

Tod dem Trampolin

Philipp Loser
philipp.loser@tageswoche.ch

Mit dem Gartentrampolin fängt es an, mit dem Gartentrampolin hört alles auf. Das Gartentrampolin hat im Verlauf seines unaufhaltsamen Aufstiegs sämtliche Konkurrenz erledigt. Den eingemauerten Grill mit Steinchen-Deko, die Gartenlaube mit den selbstklebenden Krähen-Silhouetten, selbst den Gartenzwerg: hinweggerafft vom Oktagon des Grauens, von ein paar Quadratmetern Nylonstoff, zusammengehalten von konischen und möglichst dicken Federn. Das Gartentrampolin, es ist das sichtbarste Zeichen, das Symbol überhaupt, für die fortschreitende Zersiedelung der Schweiz, für die fortschreitende Verschandelung des Mittellands.

Das Gartentrampolin, für das Mittelstandsfamilien zwischen 500 und 4000 Franken ausgeben – «Beim Trampolinkauf gilt: More quality, more fun oder auf Deutsch: mehr Qualität, mehr Spass», erfährt man auf einer einschlägigen Internetseite – dieses Gartentrampolin steht auf mehreren Ebenen exemplarisch für all jene Probleme, mit denen sich die Raumplaner beim Bund und bei den Kantonen herumschlagen müssen.

Das Gartentrampolin ist erstens hässlich (ein nicht zu unterschätzender Faktor). Es zerstört die Ästhetik jedes noch so gepflegten Gartens, steht störrig wie ein Findling und ebenso unpassend auf einem möglichst akkurat geschnittenen und regelmässig gewässerten Rasen. Das Gartentrampolin ist allerdings nicht nur hässlich, es braucht zweitens auch unverschämt viel Platz. Auf der gleichen Internetseite, die «More Quality» empfiehlt, gibt es eine Liste mit all jenen Fragen, die sich eine Mittelstandsfamilie nach dem Bau des Eigenheimes «auf dem Lande» und vor der Aufwertung desselben («Wir brauchen ein Trampolin!») stellen muss. Eine Frage lautet: «Grösse: Wie gross soll ein Gartentrampolin sein?» Und die Antwort: «So gross wie es nur geht! Fläche bedeutet erstens Sicherheit und zweitens Spass – und von beidem kann man nie genug haben. Für Teenager und Erwachsene ist 420 Zentimeter Durchmesser das absolute Minimum!»

420 Zentimeter Durchmesser, das sind 13,8 Quadratmeter. Und das entspricht ziemlich exakt dem Anstieg des Wohnflächenverbrauchs pro Person in den vergangenen 30 Jahren. Eine Schweizerin, ein Schweizer wohnte im Jahr 1980 auf 34 Quadratmetern, heute sind es 48. Wir alle haben uns ein Gartentrampolin zugelegt.

Man muss sich das einmal vorstellen! Bei der Kampagne für das neue Raumplanungsgesetz betonten die Befürworter mantramässig, dass in der Schweiz jedes Jahr die Fläche des Walensees verbaut werde. Richtig eindrücklich wird dieser Vergleich allerdings erst in Gartentrampolinen gerechnet. Halten Sie sich fest:

In der Schweiz wird jedes Jahr die Fläche von 1,75 Millionen Gartentrampolinen verbaut. Wo sollen die alle hin? Gibt es in diesem Land irgendeinen Menschen, der noch kein Gartentrampolin besitzt? Gibt es bereits einen Trend zum Zweittrampolin?

Im Gegensatz zum Walensee, der von seiner Struktur her allen zugänglich ist, ein partizipativer Ort sozusagen, strahlt das Gartentrampolin in seiner Beschaffenheit eine ganz andere Botschaft aus: die Botschaft des Rückzugs und der Isolation, den Sprung zurück in die Einsamkeit: Im sauber abgehagten Garten hüpft der Schweizer auf einem sauber abgehagten Trampolin.

Man bleibt am liebsten für sich. Und wenn die Nachbarskinder noch kein eigenes Gartentrampolin haben, dürfen sie natürlich gerne herüberkommen, aber bitte nur von 14 bis 16 Uhr und bitte die Schuhe ausziehen, wir haben es gerne sauber hier.

Ist natürlich alles übertrieben. Und trotzdem bietet das Gartentrampolin Anschauungsunterricht für jeden Raumplaner. Verdichteter Siedlungsbau kann nur erfolgreich sein, wenn die Raumplaner den Schweizer Mittelstandsfamilien eine Alternative zum Gartentrampolin bieten können. Es braucht eine neue Insignie der Bürgerlichkeit, für die keine Rasenfläche – egal wie gross – geopfert werden muss. Wenn die Schweiz tatsächlich vor der Zersiedelung gerettet werden soll, braucht es in der Agglomeration die neue Gewissheit, auch ohne Einfamilienhaus samt Umschwung glücklich werden zu können.

Wir brauchen ein neues Gefühl für Nähe und Distanz, für den Raum um uns herum und wie wir ihn nutzen. Wie viel Platz braucht der Mensch tatsächlich? Und wurde die Ästhetik in den vergangenen Jahrzehnten nicht sträflich vernachlässigt? Ist es nicht viel erfüllender, einen halb so grossen Garten wie heute zu besitzen und uns dafür in einer trampolinfreien Landschaft erholen zu können? Das sind Fragen, die bei der Umsetzung des Raumplanungsgesetzes nicht behandelt werden. Dennoch seien sie allen Raumplanern wärmstens ans Herz gelegt. Und eine Antwort schon vorab: Tod dem Trampolin!

Philipp Loser, 1980, studierte in Basel Geschichte und Philosophie und absolvierte den Diplomlehrgang am Medienausbildungszentrum MAZ in Luzern. Daneben arbeitete er bei der «Volksstimme» in Sissach und anschliessend bei der «Basler Zeitung» im Stadtressort und im Bundeshaus. Heute ist Loser Bundeshausredaktor der «TagesWoche».

Editorial

Maria Lezzi
directrice de l'ARE
maria.lezzi@are.admin.ch

« Finie l'extension de l'urbanisation; place au développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti ! »

Par le passé, notre développement urbain n'a guère présenté de signes tangibles de durabilité. Le mitage du paysage et le gaspillage de terrains ont, au contraire, gaillardement progressé; nous avons consommé notre sol bien plus vite que nous avons grandi – en termes de population.

De larges cercles de la population s'en sont émus. Leur colère s'est exprimée dans l'initiative pour le paysage. Le Conseil fédéral a repris les éléments clés de l'initiative dans son projet de révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Le référendum contre ce projet a été lancé, mais sans succès: le 3 mars de cette année, le souverain a accepté à une forte majorité la révision proposée.

Ce résultat marque un tournant historique dans la politique d'urbanisation, et le mandat octroyé aux autorités est d'une clarté que seule une démocratie directe permet. Désormais, les formules polies (« il convient de ») cèdent le pas aux formules contraignantes. On ne cherche plus à gérer l'extension de l'urbanisation, mais on vise à densifier nos villes.

Densifier signifie identifier d'abord le potentiel disponible, puis en tirer parti pour choisir des options de développement prometteuses. Il ne suffit pas de « boucher les trous » à l'intérieur du tissu bâti; il faut apprendre l'art de densifier comme l'enseigne le guide du canton de Lucerne.

Ce numéro présente des exemples réussis de densification, en Suisse et en Suède (dans le quartier Hammarby Sjöstad de Stockholm). Certes, les modalités de construction jouent un rôle important, mais en fin de compte, le vrai enjeu est de créer un cadre de vie de qualité pour un nombre croissant de personnes sur une même surface de sol.

Assurer la qualité reste un défi de taille. Il ne faut pas oublier que toute construction nouvelle à l'intérieur d'un quartier bouscule un système existant d'activités et de voisinages. Aussi, pour réussir une telle transformation, importe-t-il de tenir compte et d'harmoniser les intérêts en jeu. Ce n'est pas seulement une question d'architecture.

En ce sens, en nous attelant à la densification de qualité de nos villes et quartiers, guidés par une vision d'ensemble, nous disposons d'une formidable opportunité de faire refleurir les friches, de revitaliser les centres urbains désertés et de redonner les couleurs de la vie aux quartiers monotones.

Le plus grand défi pour tous les intervenants – autorités, particuliers, entreprises et associations – réside dans le passage des idées aux actes. La volonté et l'engagement de tous sont donc nécessaires.

(traduction)

Densifier le milieu bâti: nécessité fait loi

Daniel Wachter
daniel.wachter@jgk.be.ch

La densification du milieu bâti est l'une des thématiques clés du développement territorial. Deux facteurs se conjuguent pour imposer une utilisation plus efficace du territoire: la forte croissance démographique de la Suisse, mais surtout l'augmentation de la surface habitable par habitant. Ainsi la loi sur l'aménagement du territoire, qui vient d'être révisée, oblige les cantons à favoriser un développement urbain compact à l'intérieur du milieu bâti. Ce mandat a pour corollaires la refonte de l'offre de transports et de l'approvisionnement énergétique ainsi que l'adaptation aux changements climatiques. La transformation profonde des structures urbaines et des modes de vie offre à la Suisse une opportunité d'améliorer sa qualité de vie et de soutenir sa compétitivité, tout en les rendant durables à long terme.

Dans son rapport intitulé « Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse » de 1996, le Conseil fédéral soulignait déjà l'importance d'un habitat compact; il plaidait pour une densification de qualité tenant compte des spécificités régionales. Pour mettre un terme au mitage du paysage et donc favoriser la rénovation du tissu urbanisé, il proposait de le « densifier sur mesure et sans perdre la vue d'ensemble ». Il relevait la nécessité d'améliorer en même temps la qualité de l'habitat, tout en renforçant la position de la Suisse comme place économique, et en revalorisant le potentiel écologique.

Presque deux décennies se sont écoulées depuis, et ce plaidoyer, initialement très technique, a fait son chemin dans l'opinion publique. A preuve, l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires en mars 2012, l'adoption du Projet de territoire Suisse fin 2012 et l'acceptation de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire lors de la votation populaire de mars 2013. Mettre un terme au mitage du territoire et densifier le milieu bâti figurent désormais parmi les priorités de l'agenda politique. Pourquoi? Quelles sont les nouvelles orientations?

Tendances et scénarios

La densification est aujourd'hui au cœur des discussions. En effet, plusieurs processus de transformation sociale induisent une consommation croissante de surfaces. Il s'agit donc d'utiliser le territoire plus efficacement, ce qui correspond par ailleurs à un axe central du développement durable:

- la population suisse a passé, entre 1960 et 2012, de 5,4 à 8 millions d'habitants. Selon les scénarios les plus récents de l'Office fédéral de la statistique, elle pourrait atteindre 9,5 millions d'habitants en 2030. Cette tendance s'accompagne de transformations sociales telles que l'augmentation de la surface habitable par habitant et la plus grande proportion de ménages d'une personne. Si ces processus se poursuivent et que la croissance économique se confirme, la demande de sol ira croissant. Afin d'éviter que ces changements n'accélèrent le mitage du paysage, la densification du milieu bâti s'impose;
- selon la Statistique suisse de la superficie 2004/2009, les surfaces d'habitat et d'infrastructures ont augmenté de plus de 23 % en 24 ans, et cela, principalement au détriment des terres cultivables. Un renversement de tendance n'est pas encore perceptible. Les chercheurs du Programme national de recherche 54 « Développement durable de l'environnement construit » ont élaboré des scénarios de développement de l'urbanisation et des infrastructures en Suisse. Ils se sont basés sur différentes hypothèses de développement économique et de politique territoriale. Leurs conclusions confirment cette tendance. Elles montrent que le mitage du paysage et l'étalement des territoires urbanisés continueront de progresser. Réussira-t-on à construire de manière suffisamment dense pour éviter de « manger » trop de sol?
- Le modèle national de trafic voyageurs du DETEC prévoit entre 2010 et 2030 un taux de croissance de 50 % pour les transports publics et de 19 % pour le trafic individuel motorisé. Ce développement va mettre à l'épreuve les finances publiques, mais aussi le territoire et le paysage. Des modifications des conditions-cadres, par exemple la promotion de formes d'habitat plus denses et générant moins de trafic, pourraient freiner cette augmentation des déplacements;
- la nouvelle stratégie énergétique 2050, lancée après la catastrophe nucléaire de Fukushima, nécessite une diminution significative de la consommation énergétique. Les secteurs de la construction et des transports, qui ont une influence directe sur le développement territorial, jouent à cet égard un rôle central. Aujourd'hui en effet, les deux tiers de notre consommation énergétique sont à mettre au compte de la mobilité et des bâtiments. Densifier le milieu bâti peut donc contribuer à faire des économies d'énergie;
- en matière d'environnement, la Suisse a, certes, stabilisé ses émissions de gaz à effet de serre, mais la loi et la science sur le climat exigent leur réduction. Par ailleurs, la biodiversité continue de s'appauvrir, et les paysages non construits, à se réduire. Densifier le milieu bâti permet donc d'atténuer ces problèmes écologiques.

Nouvelles règles stratégiques et légales

Cette nouvelle donne appelle des stratégies nouvelles et de nouvelles dispositions juridiques en matière d'aménagement du territoire:

- le Projet de territoire Suisse, qui a été adopté en 2012 par le Conseil fédéral, les cantons, les villes et les communes, et qui remplace les « Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse » de 1996, met notamment l'accent sur la densification du tissu bâti. La stratégie 2 « Mettre en valeur le milieu bâti et les paysages » vise, par une densification qualitative, à améliorer la qualité urbaine et à conserver la diversité des régions, tout en préservant les ressources naturelles;
- depuis sa modification, acceptée à une nette majorité du peuple (62,9 % de oui) et des cantons, le 3 mars 2013, la loi sur l'aménagement du territoire demande expressément que des efforts soient entrepris pour favoriser un milieu bâti compact. Sont particulièrement explicites les articles 1 (orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti), 3 (limiter l'étendue des territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques et les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics) et 8a (contenu du plan directeur dans le

domaine de l'urbanisation: concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti et renforcer la requalification urbaine).

Potentiel important de densification

La densification du milieu bâti se présente donc comme LA solution clé permettant de répondre à des défis essentiels de l'aménagement du territoire et du développement durable. Néanmoins, quel est réellement le potentiel de densification?
Bien que plusieurs cantons utilisent un système d'observation de leurs réserves de zones à bâtir et, en partie également, de leurs réserves constructibles à l'intérieur du tissu déjà bâti, on ne disposait jusqu'à présent d'aucun ordre de grandeur de ces dernières au plan national. Pour obtenir des données plus précises, l'ARE a confié l'année dernière un mandat d'étude à l'EPFZ.
Ce projet de recherche a permis de comptabiliser, dans les réserves internes, toutes les surfaces (construites ou non construites) encore disponibles à l'intérieur du milieu déjà urbanisé. Par contre, il n'a été tenu compte ni des réserves situées en zone à bâtir hors du tissu bâti – parfois appelées réserves extérieures –, ni des réserves situées hors zone à bâtir. (Seule une estimation grossière a pu être effectuée en raison de l'hétérogénéité des bases de données disponibles.)
Selon cette étude, en additionnant les réserves internes non construites, les surfaces construites prêtes à accueillir une nouvelle affectation et les réserves de surfaces de plancher dans les zones résidentielles et mixtes, on obtient un potentiel compris entre 5 300 et 15 600 hectares. Cette surface pourrait accueillir 700 000 à 1 900 000 habitants. Une mise en œuvre systématique du mandat légal permettrait donc d'absorber la croissance démographique escomptée, essentiellement à l'intérieur du tissu déjà largement bâti.

Rechercher des solutions sur mesure

Pour tirer réellement parti du potentiel de densification, la Confédération est en train d'élaborer des instruments de mise en œuvre de la loi révisée sur l'aménagement du territoire, notamment une ordonnance d'application, des directives techniques sur les zones à bâtir et une remise à jour du guide de la planification directrice. Ces mesures devraient faciliter une augmentation de la densité d'utilisation du sol. Par densité, on entend ici le nombre d'habitants et de personnes actives par rapport à la surface. Deux éléments sont déterminants pour le calcul de cette densité: d'une part, la capacité des terrains à bâtir non construits et des réserves internes sur la base des données statistiques récentes, et d'autre part, le besoin de surfaces constructibles dans les 15 ans à venir, évalué sur la base de scénarios plausibles et fondés de la croissance démographique et économique. Les réserves internes doivent pouvoir être mobilisées de façon échelonnée sur différentes périodes de planification, essentiellement là où la densité actuelle est inférieure à la moyenne.
Mais ces intentions se heurtent souvent à des obstacles, par exemple des structures de propriété compliquées ou un savoir-faire insuffisant de la part des responsables locaux des constructions et de l'aménagement. Par ailleurs, densifier sans nuances, selon une démarche purement quantitative, peut déclencher des oppositions politiques. La qualité compte au moins autant que la quantité. Il existe aujourd'hui de nombreuses recommandations ainsi que des recueils d'exemples réussis de densification intelligente. La nouvelle plate-

forme de conseil « SITES en dialogue », mise à la disposition des communes et des villes par l'ASPAN, peut grandement contribuer à améliorer la qualité de telles opérations. Il faudrait tenir et mettre à jour une liste d'exemples de bonne pratique bien présentée. Une telle liste apporterait un soutien pratique aux communes, contribuant ainsi à une meilleure acceptation du concept de densification par la population. Il est par ailleurs nécessaire d'intensifier les échanges d'expériences entre les cantons, afin de leur permettre de mettre en œuvre rapidement le mandat de densification imparti par la loi sur l'aménagement du territoire.

Lien entre aménagement du territoire et construction durable

Pour garantir dans le futur des opérations de densification respectant également d'autres aspects de la durabili-

La réhabilitation de bâtiments anciens évite de construire du neuf en périphérie

té, dans les domaines énergétique et climatique notamment, il est indispensable de mieux coordonner aménagement du territoire et construction durable. Citons à cet égard quelques initiatives exemplaires, en particulier la récente création du Réseau Construction durable en Suisse (NNBS; www.nnbs.ch) qui a établi un standard de construction durable en Suisse (SNBS).

La rénovation urbaine ouvre de nouvelles opportunités

Le succès de ces efforts concertés dépendra également de la façon dont on considérera la densification, soit comme un mal nécessaire dû à la raréfaction des espaces disponibles, soit comme une ouverture sur de nouvelles opportunités. La rénovation urbaine offre, outre des perspectives économiques, un précieux levier en vue de la nécessaire adaptation de la Suisse aux normes écologiques. Réussir la rénovation qualitative et structurelle de quartiers vétustes répondant imparfaitement aux exigences de notre temps serait un plus en termes de qualité de vie et d'urbanisation. La transformation durable de notre habitat peut donc se muer, pour notre pays, en un projet d'avenir visionnaire, porteur d'identité et mobilisateur.

(traduction)

●

Daniel Wachter, 1961, géographe, a dirigé de 2001 à 2013 la section Développement durable de l'ARE chargée de coordonner la politique de développement durable en Suisse. En dehors de ces activités, il dispense, en tant que professeur titulaire à l'Université de Zurich, des cours sur le développement durable. En octobre 2013, il prendra la direction de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne.

Instruments au service de la densification

La densification du milieu bâti s'inscrit dans les objectifs de développement durable, car elle mobilise les réserves constructibles à l'intérieur du milieu bâti. Cependant, qu'entend-on par densification? La mise en œuvre de la première étape de révision de la LAT clarifie ce concept: il s'agit d'atteindre d'abord un certain coefficient d'utilisation (CUS) des zones à bâtir, avant d'envisager de classer de nouveaux terrains en zone à bâtir. On définit les réserves internes comme la différence entre le CUS souhaitable et le CUS effectif. Les cantons et les communes sont ainsi tenus d'identifier ces réserves et de mobiliser ces surfaces.
Pour ce faire, des instruments ont été expérimentés et ont fait leurs preuves. Exemples:
• Raum+ (EPFZ: relevé des réserves de zones à bâtir réellement constructibles);
• LUBAT (canton de Lucerne: outil d'analyse des zones à bâtir),
Réseau vieille ville (VLP-ASPAN: 4 outils);
• Dichtebox (Metron: 7 outils de densification) et
• AEF: Aménagement du territoire, Evolution de la population et Finances des communes (HES de Lucerne: simulateur).

D'autres approches, testées dans le cadre de projets modèles de l'ARE, sont également exemplaires, notamment la démarche suivie dans le quartier de Malley, dans l'Ouest lausannois (Schéma directeur de l'Ouest lausannois, SDOL).

Matthias Howald
matthias.howald@are.admin.ch

Croissance démographique et accroissement de la demande de surfaces bâties

Marco Kellenberger
marco.kellenberger@are.admin.ch

L'aménagement du territoire a pour but de mettre un frein au mitage du paysage et de limiter la consommation de sol. Or, la croissance démographique se poursuit à un rythme soutenu et la consommation de surface par habitant ne cesse de croître. Dans un tel contexte, la densification est certainement le mot d'ordre du moment. La loi sur l'aménagement du territoire, dont la version révisée a été acceptée en mars 2013, appelle une harmonisation au niveau national du mode de détermination des besoins de zones à bâtir; elle subordonne les nouveaux classements en zone à bâtir à la présentation de la preuve qu'ils répondent à un besoin. Cette règle devrait contribuer à ralentir la consommation de sol.

L'utilisation parcimonieuse du sol est un postulat central de l'aménagement du territoire en Suisse. L'article premier de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) définit clairement ce principe. Il s'agit d'utiliser de manière optimale les surfaces d'habitation et d'infrastructures – étant entendu que la densité d'utilisation doit être nuancée selon les conditions locales, en fonction des données et de la structure de l'habitat. L'aménagement du territoire doit s'occuper autant des régions densément peuplées du Plateau, confrontées à une forte demande de sol, que des régions rurales. Ces dernières doivent parvenir à limiter le développement du milieu bâti pour sauvegarder leurs paysages intacts, appréciés pour la détente et le tourisme. Entre-temps, la population a exprimé dans les urnes son ras le bol face à la destruction des paysages.

L'étude de l'extension de la surface urbanisée et de la consommation de sol au niveau national se heurte souvent à l'absence de données harmonisées. Les statistiques disponibles (zones à bâtir, population et emplois, superficie) permettent seulement de dégager des tendances générales. La Statistique des zones à bâtir 2012 de Suisse, publiée en 2013 et mise à jour tous les cinq ans, propose plusieurs types de compilations de données relatives à la densité d'utilisation. Même si la comparaison avec les statistiques antérieures est difficile, en raison de la modification de la méthode de relevé, on constate que, depuis 2007, la densité a augmenté à l'intérieur des zones à bâtir.

L'acceptation de la LAT révisée en mars dernier permet d'espérer que cette tendance positive se poursuivra. Les différences entre les régions sont néanmoins très prononcées. Ainsi, en comparaison avec la moyenne nationale, les territoires centraux ou très urbains accaparent nettement moins de mètres carrés de zone à bâtir par habitant ou par personne active.

Surface de zone à bâtir par habitant ou personne active selon le type de commune (m²/hab. et actif)

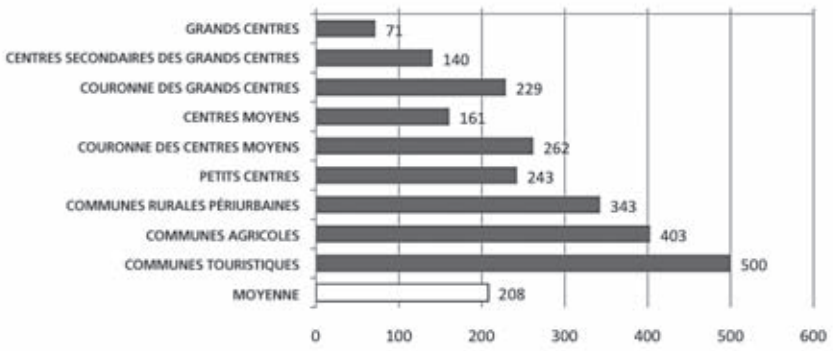


Figure 1 : Surface de zone à bâtir par habitant ou personne active selon le type de commune (m²/hab. et actif). Source: Statistique des zones à bâtir de Suisse 2012 (ARE 2013)

L'aménagement du territoire doit favoriser une utilisation efficace des surfaces construites, mais aussi protéger les surfaces agricoles de l'expansion des constructions et de façon générale, mettre un terme à la dégradation des paysages. L'étude de la progression de l'urbanisation est un bon moyen de savoir si cet objectif est atteint. La Statistique de la superficie de l'Office fédéral de la statistique (OFS) est une base de données relevées selon des critères uniformes sur l'ensemble du territoire suisse. La « surface bâtie par habitant », c'est-à-dire la superficie moyenne aménagée par habitant, est à cet égard un indicateur essentiel, que le Conseil fédéral mentionne également dans sa Stratégie pour le développement durable. L'objectif de cette stratégie est de veiller à ce que la surface construite n'augmente pas plus vite que la population et, dans l'idéal, que sa croissance soit moindre. Tel est effectivement le cas dans de nombreuses régions du Grand Zurich ou de l'Arc lémanique. Mais stabiliser la surface bâtie par habitant n'équivaut pas forcément à stopper le mitage du paysage. En fin de compte, si la croissance démographique se poursuit selon son rythme actuel, il faudra bien se résoudre à bétonner de nouvelles surfaces. Si le mitage du paysage se poursuit, d'autres retombées négatives devront être supportées: par exemple, une structure désarticulée ou monotone du tissu bâti, ou la disparition de précieuses terres cultivables.

Un coup d'œil aux résultats intermédiaires de la Statistique suisse de la superficie la plus récente (2004/2009) révèle que le mitage et la disparition des terres cultivables se poursuivent ou même s'accélèrent à nouveau, surtout dans les petits centres ainsi que dans les communes rurales, agricoles et touristiques. Seules les couronnes des grands centres présentent une évolution positive au fil du temps. Dans les grands centres et leurs centres secondaires, ainsi que dans la couronne des centres moyens, une certaine stabilisation de cette évolution est perceptible. (Certaines régions des Grisons, qui disposeront de données actualisées en automne 2013 seulement, ne sont pas incluses dans cette analyse.)

Au niveau national, la surface d'habitat et d'infrastructure a augmenté de 13 % entre 1979/85 et 1992/97, et de plus de 9 % entre 1992/97 et 2004/09. Depuis le relevé le plus récent, la croissance démographique s'est net-

	1979/1985	1992/1997	2004/2009
Grands centres	145 m²	151 m²	152 m²
Centres secondaires des grands centres	253 m²	264 m²	263 m²
Couronne des grands centres	404 m²	399 m²	379 m²
Centres moyens	274 m²	294 m²	301 m²
Couronne des centres moyens	427 m²	430 m²	427 m²
Petits centres	432 m²	462 m²	496 m²
Communes rurales périurbaines	606 m²	597 m²	611 m²
Communes agricoles	764 m²	773 m²	813 m²
Communes touristiques	788 m²	783 m²	821 m²
Total	381 m²	395 m²	400 m²

Figure 2: Surface bâtie par habitant selon le type de commune ARE (valeurs disponibles uniquement pour certaines régions de Suisse, résultats intermédiaires de la statistique de la superficie 2004/2009). Sources: Statistique de la superficie (OFS), ESPOP

tement accrue, provoquant une nouvelle poussée de l'urbanisation.

L'analyse des données de l'OFS montre que plus de 90 % de toutes les nouvelles surfaces bâties ont été construites aux dépens de terres initialement agricoles, en particulier de terres cultivables de grande qualité. L'examen détaillé des sous-catégories de surfaces construites révèle par ailleurs que les surfaces à usage d'habitation augmentent de façon plus que proportionnelle depuis les années 1980.

L'augmentation de la surface habitable a pour corollaire de nouveaux classements en zone à bâtir. La loi révisée sur l'aménagement du territoire subordonne les nouveaux classements en zone à bâtir à la présentation de la preuve qu'ils répondent à un besoin. Ce dernier doit être évalué selon un mode de calcul uniformisé dans l'ensemble du pays. Pour ce faire, il faut disposer de données adéquates et d'indicateurs complémentaires de mesure de la densité. Or actuellement, les indicateurs de densité ne sont pas toujours comparables, variant en fonction des régions et des types d'urbanisation. Ce n'est pas une surprise.

Par des analyses plus détaillées et la prise en compte d'indicateurs de densité complémentaires, la statistique pourrait contribuer à identifier des régions ou des communes ayant réussi à freiner leur urbanisation. Ces exemples de bonnes pratiques pourraient ensuite faire école et apporter la démonstration qu'une urbanisation de qualité peut être moins gourmande en sol.

(traduction)

●

Marco Kellenberger, 1971, a étudié la géographie et les sciences de la communication et des médias à l'Université de Berne. En tant que responsable du programme d'observation du territoire Suisse à l'ARE, il travaille essentiellement à l'analyse du développement territorial et à l'élaboration de données de base dans les domaines de la statistique, des indicateurs et du monitoring.

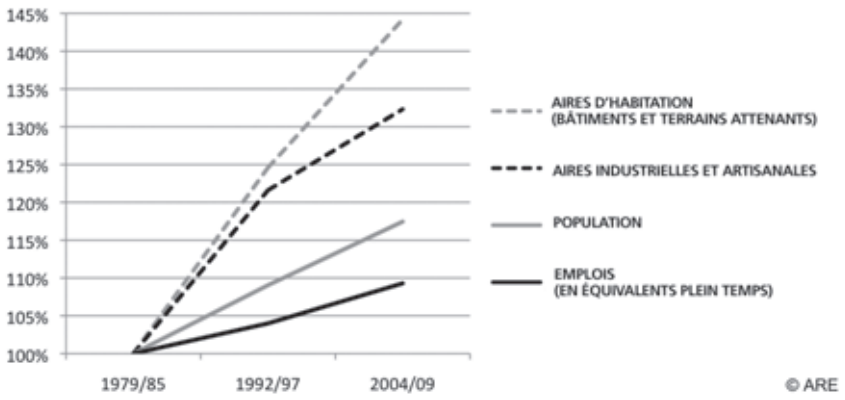
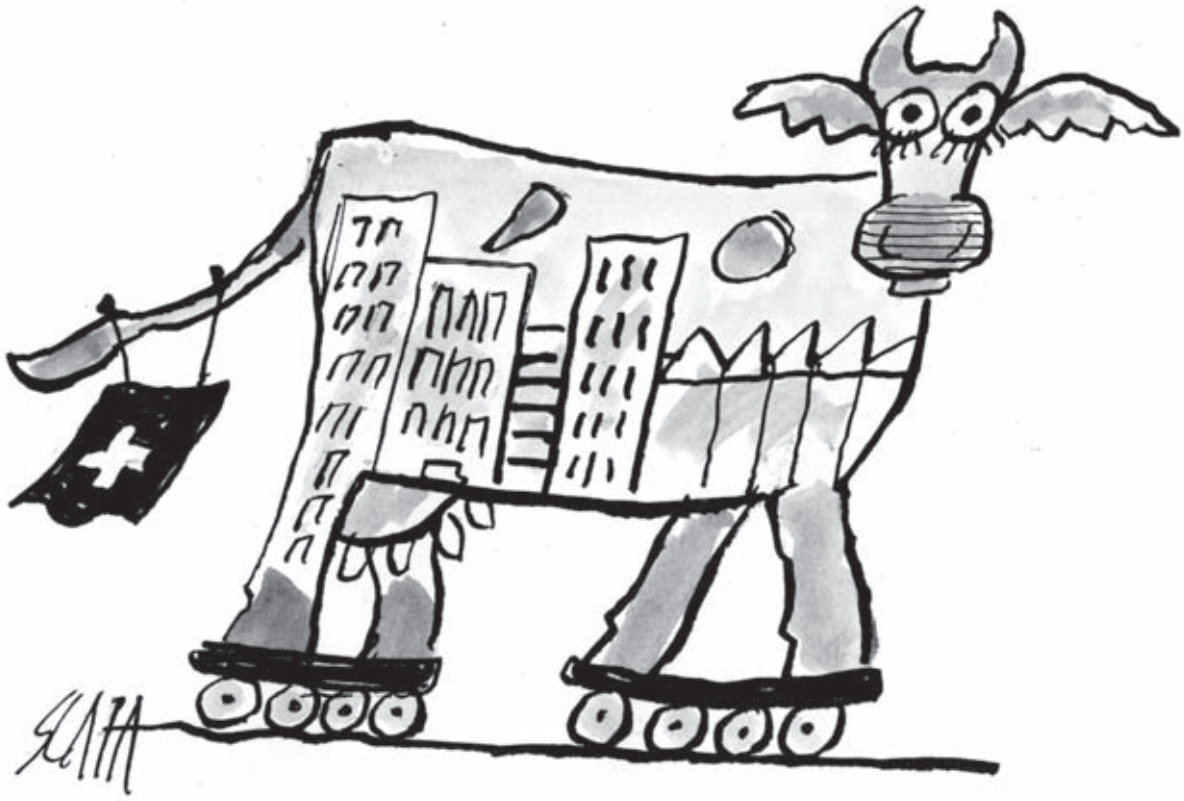


Figure 3: Evolution des surfaces d'habitation, industrielles et artisanales, de la population et des emplois (valeurs disponibles uniquement pour certaines régions de Suisse, résultats intermédiaires de la Statistique de la superficie 2004/09). Référence: 1979/85 = 100%. Sources: Statistique de la superficie (OFS), ESPOP, recensement des entreprises

Un développement durable des transports et du territoire exige une excellente coordination

Reto Lorenzi
reto.lorenzi@duebendorf.ch
Stefan Lüthi
stefan.luethi@bruggerconsulting.ch



L'acceptation de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire et de l'initiative sur les résidences secondaires par le peuple suisse montre que la prise de conscience de la raréfaction de la ressource sol progresse. L'objectif d'un développement durable ne peut être atteint que par des politiques d'aménagement du territoire et des transports cohérentes et bien coordonnées. La densification du milieu bâti joue à cet égard un rôle primordial.

La Suisse souhaite parvenir à un développement durable de l'urbanisation et des transports. Les défis à relever en matière d'urbanisation sont, par conséquent, très exigeants. Le calcul des tendances à l'échelle des communes pour l'année 2030, réalisé sur la base des chiffres actuels sur l'évolution de la démographie et de l'emploi, donne les résultats ci-après:

- Population: d'ici à 2030, la concentration de la population dans les aires métropolitaines va continuer de s'accentuer, en particulier dans la métropole zurichoise et sur l'Arc lémanique. La couronne des centres moyens et grands sera particulièrement concernée.
- Emploi: la croissance de l'emploi ne sera pas concentrée sur les mêmes lieux que celle de la population, mais plutôt dans des centres spécifiques au sein des aires métropolitaines.
- Habitat et travail: l'analyse comparative de l'évolution de la démographie et de l'emploi au niveau des communes montre que l'éloignement géographique entre l'habitat et le lieu de travail va nettement s'accentuer d'ici 2030 (voir figure 1).

Les interdépendances entre les transports s'intensifient

La Suisse se caractérise par une multitude de centres petits et moyens. Cette structure polycentrique facilite les déplacements entre l'habitat et les lieux de travail, ainsi que les lieux d'approvisionnement, de formation, de services et de loisirs. Si la politique tient compte de manière adéquate des espaces fonctionnels, et adapte en conséquence les mesures à prendre, elle réussira, grâce à ce territoire polycentrique, à rassembler les forces des régions et à préserver ainsi la compétitivité internationale de la Suisse.

Le Projet de territoire Suisse prévoit donc la mise en place de territoires d'action et la promotion d'un développement territorial polycentrique. Effectivement, les analyses du Modèle national de trafic voyageurs (MNTV) prévoient une intensification des interdépendances entre les transports. Ce phénomène ne touche pas seulement les courtes distances: compte tenu des aménagements de l'infrastructure de transport ayant fait l'objet de décisions récentes, les interdépendances relatives au transport individuel motorisé (TIM) entre les agglomérations (nombre de courses de voyageurs entre agglomérations) vont nettement s'accroître au sein des aires métropolitaines. Parallèlement, les interdépendances relatives aux transports publics (TP) entre les agglomérations vont, elles aussi, s'accroître tant au sein des aires métropolitaines qu'entre les agglomérations centrales du réseau des villes suisses (voir figure 2).

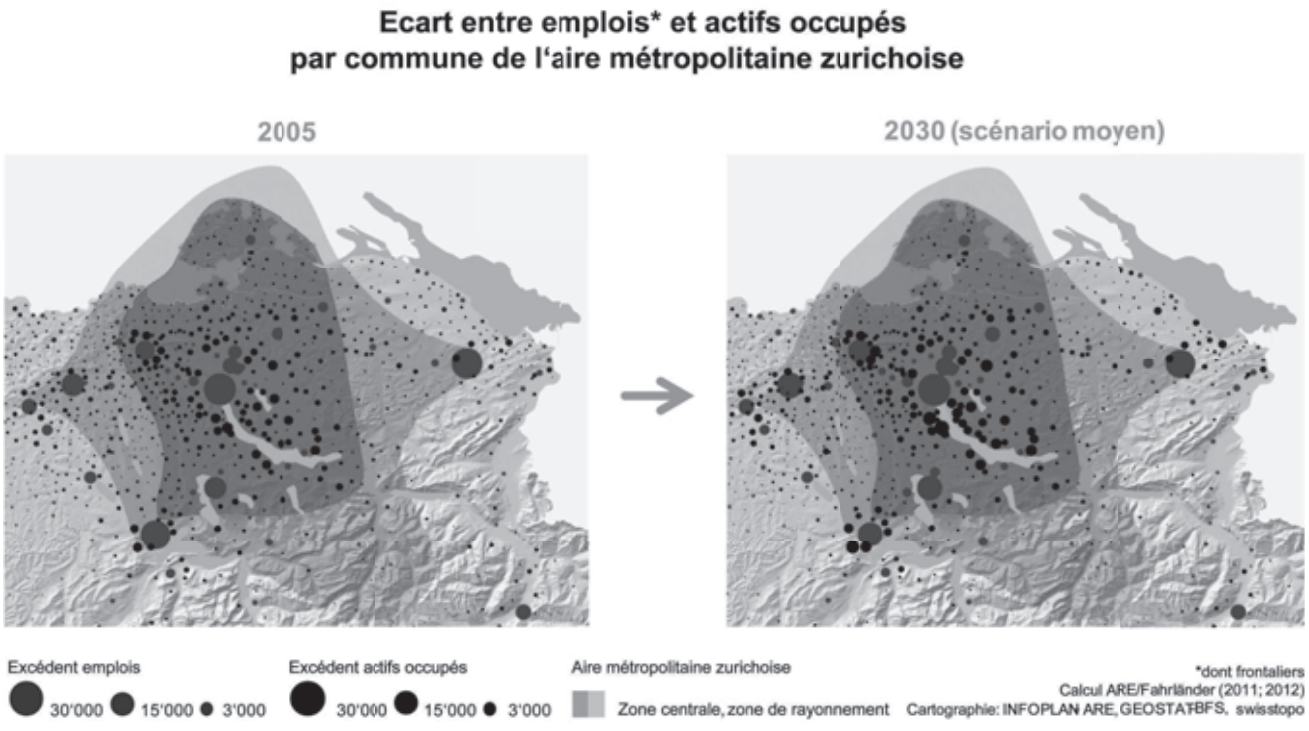


Figure 1: Ecart entre emplois et actifs occupés/habitants et personnes actives par commune de l'aire métropolitaine zurichoise

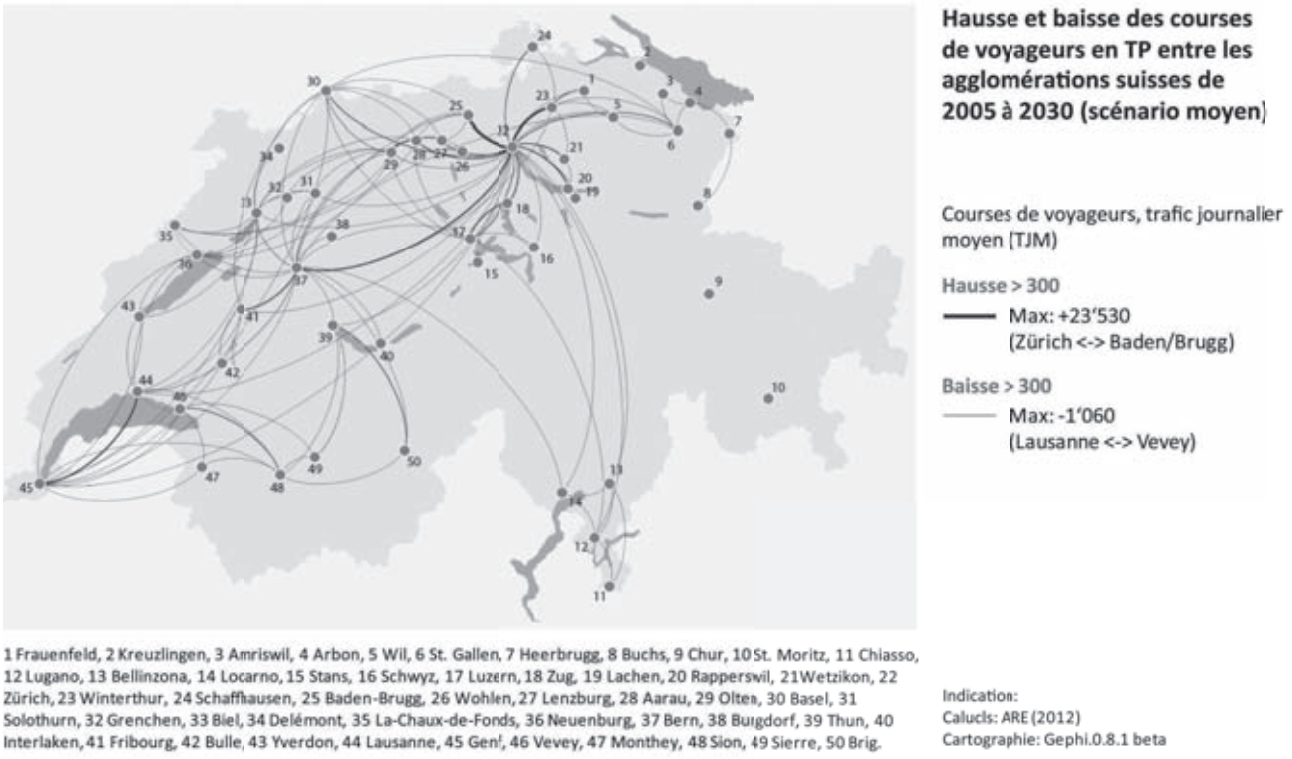


Figure 2: Variations des courses de voyageurs en transports publics (TP) entre les agglomérations de 2005 à 2030 (scénario moyen)

Les défis à relever sont de plus en plus importants

Les évolutions actuelles concernant la population, l'emploi et les transports comportent une série de défis, qui varient selon le type d'espace:

- au niveau du réseau des villes suisses, les transports publics sont un moteur notable de développement territorial. L'enjeu consiste à ne pas favoriser encore plus, par des hausses de la vitesse de transport routier ou ferroviaire, la tendance à effectuer les trajets pendulaires sur de grandes distances;
- les aires métropolitaines constituent des périmètres d'intervention aussi nouveaux qu'importants du développement urbain suisse. L'enjeu consiste à coordonner de façon optimale le développement du système de transport avec celui du développement territorial. Les territoires d'action définis dans le Projet de territoire Suisse offrent, à cet effet, une base stratégique adéquate. Les solutions devront tenir compte des interdépendances au sein, mais aussi entre les territoires d'action, et respecter la hiérarchie géographique et fonctionnelle du réseau de villes suisses;
- dans certaines agglomérations et dans différents corridors routiers et ferroviaires, il faut s'attendre à des goulets d'étranglement. L'enjeu consiste à surmonter les conflits existants entre trafic de longue distance et trafic régional, à trouver des solutions qui tiennent compte de l'ensemble des moyens de transport, et à coordonner le développement de ces derniers avec le développement territorial;
- la croissance démographique est la plus dynamique dans l'espace suburbain. De plus, le trafic individuel motorisé y est relativement important. L'enjeu consiste à revaloriser l'espace suburbain comme un ensemble cohérent, à encourager sa densification et à activer le potentiel inexploité de transports publics et de mobilité douce au moyen d'une offre de qualité;
- dans les villes-centres, les transports urbains de proximité sont un concurrent majeur de la mobilité douce. L'enjeu consiste ici à augmenter la part de de la mobilité douce sur les faibles distances, même là où les transports publics sont bien développés – par exemple en aménageant des voies cyclables en site propre afin de rendre ce mode de transport plus rapide en dehors des zones piétonnes. Parallèlement, les villes-centres auraient besoin d'être densifiées avec goût, de manière à améliorer la qualité de vie de leurs habitants;
- en comparaison avec les aires métropolitaines, les régions rurales, de par leur situation périphérique, sont confrontées à des situations nettement moins problématiques en ce qui concerne la charge des transports. L'enjeu consiste, lorsque les infrastructures sont faiblement utilisées, à trouver des

solutions alternatives économiquement raisonnables, afin de relier ces régions au reste du pays.

Mieux exploiter le potentiel des infrastructures existantes

A l'horizon 2030, les défis majeurs à relever en matière de transports se présenteront essentiellement dans les agglomérations et les aires métropolitaines. La répartition géographique et fonctionnelle, notamment l'éloignement de l'habitat et des lieux de travail, va favoriser la formation d'aires métropolitaines polycentriques. La distance séparant les lieux d'habitat des lieux de travail va s'allonger fortement d'ici 2030. Les trajets à parcourir seront plus longs et, pour un même nombre de courses, les prestations de transport augmenteront. Influencer la répartition spatiale de la population et de l'emploi pourrait, non pas compenser l'ensemble de ces effets négatifs, mais les minimiser. Il s'agit en priorité de promouvoir une répartition spatiale adéquate n'alimentant pas ces tendances, et de mieux exploiter le potentiel des infrastructures existantes. Parallèlement, des incitations financières, par exemple le « mobility pricing » (tarification de la mobilité) ou l'abaissement des déductions fiscales pour les trajets pendulaires, peuvent atténuer la tendance au rallongement des distances parcourues par les pendulaires.

(traduction)

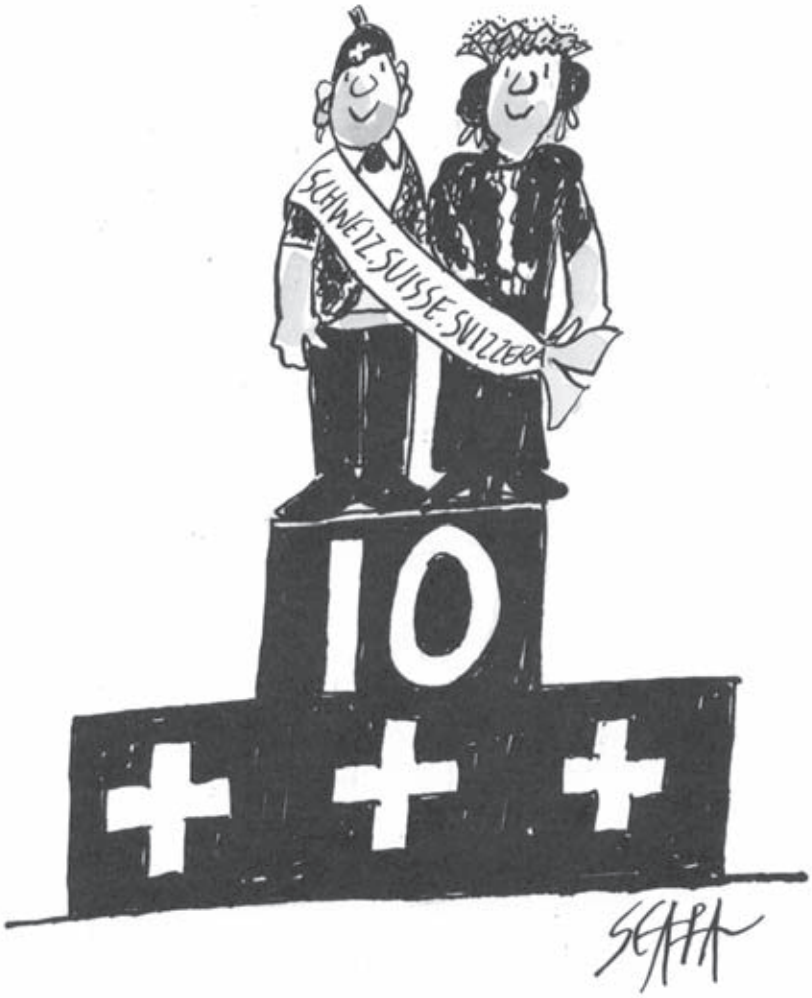
●

Reto Lorenzi, 1969, est ingénieur en génie rural et mensuration officielle EPFZ. Pendant et après ses études, il a travaillé dans le domaine de la planification des transports, puis durant de nombreuses années, en tant qu'aménagiste dans un bureau d'aménagement et de conseil privé. De 1999 à 2007, il a dirigé le secteur de la planification des transports de l'Office des transports du canton de Zurich. Reto Lorenzi était le chef de la section Politique des transports de l'ARE depuis 2008, mais depuis septembre 2013, il est urbaniste de la ville de Dübendorf..

Stefan Lüthi, 1978, a étudié la géographie et, comme matière secondaire, l'économie publique aux Universités de Zurich et Sheffield (GB). En 2011, il a passé son doctorat en développement territorial à l'Université technique de Munich. De novembre 2011 à octobre 2012, il a rejoint la section Politique des transports de l'ARE. Depuis l'automne 2012, il travaille en tant que consultant au bureau BHP Brugger und Partner AG. Ses domaines de prédilection sont l'économie de la connaissance, le développement durable du territoire et de la place économique, l'économie régionale, la gouvernance métropolitaine, la politique des agglomérations et la politique régionale.

Pour une densification de qualité

Peter Egli
peter.egli@heimatschutz.ch



Il faut limiter l'étalement des espaces urbanisés: c'est bientôt une évidence pour tout le monde. La densification du milieu bâti existant devient par conséquent un sujet d'actualité. Patrimoine suisse a présenté dix règles à observer pour assurer la qualité des futurs processus de densification.

Patrimoine suisse s'engage résolument en faveur d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol. L'énorme consommation de sol de ces dernières décennies n'est pas un modèle viable. Si l'on continue ainsi, les générations futures seront confrontées à des problèmes insolubles. Dans ce contexte, Patrimoine suisse a lancé, en été 2007, avec d'autres organisations environnementales, l'Initiative pour le paysage. Les propositions de celle-ci ont été reprises dans le projet de révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), qu'une majorité impressionnante du peuple et des cantons a accepté lors de la votation populaire du 3 mars 2013.
Il est primordial, pour favoriser une utilisation parcimonieuse du sol, d'améliorer la structure et l'utilisation du milieu bâti existant. Il s'agit d'exploiter les potentiels disponibles et de limiter l'extension des zones urbanisées. Le processus de densification que cela implique n'en est qu'à ses débuts. Il comporte des risques non négligeables: des interventions précipitées et mal planifiées pourraient provoquer des réactions de rejet, conduisant la population à refuser le principe même de densification. Il importe d'éviter de tels effets pervers.

Tenir compte des inventaires est un gage de qualité

Dans sa prise de position « Pour une densification de qualité », Patrimoine suisse présente dix principes que les processus de densification devraient respecter pour préserver à l'avenir les caractéristiques architecturales et assurer la qualité des interventions. Partant du principe que la nécessité de densifier est admise, le document met l'accent sur les aspects qualitatifs de la densification. Deux de ces principes: Tenir compte des inventaires, en particulier de l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS), et Promouvoir une architecture de qualité présentent une importance particulière dans le contexte de la densification. C'est à cette condition seulement que la densification des zones urbanisées du pays pourra s'accompagner d'une amélioration de la qualité de vie.
L'ISOS couvre l'ensemble du territoire et répertorie les sites dignes de protection selon leur importance nationale, régionale ou communale. Les explications qu'il donne sur les différents sites fournissent de précieuses indications quant à la manière dont il est souhaitable de les développer. Il constitue une base d'une grande utilité pour la conception des opérations de rénovation urbaine, petites ou grandes. L'Office fédéral de la culture met à jour cet inventaire et le complète en permanence.
La jurisprudence récente a renforcé la portée de l'ISOS. On trouvera d'importantes informations à ce sujet dans les recommandations de la Confédération sur la prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans directeurs et les plans d'affectation. Dans une première phase d'études, il s'agit de mettre à jour l'inventaire des ouvrages construits dignes de protection ou, s'il n'existe pas, de l'établir. Les recommandations de l'ISOS et des autres inventaires sont les premières données à consulter. Elles constituent une base essentielle pour déterminer le potentiel de densification d'un lieu. La mise à jour de ces inventaires est un préalable indispensable à toute nouvelle planification.

Promouvoir une architecture de qualité

Densifier implique toujours la réalisation de nouveaux bâtiments. Ces nouvelles réalisations doivent présenter une qualité architecturale élevée et s'intégrer de façon optimale dans le tissu bâti existant. L'architecture n'a pas besoin d'être spectaculaire, mais doit convaincre au quotidien et à l'usage. Aux endroits stratégiques et à partir d'un certain volume d'investissements, il importe d'organiser des procédures de mise en concurrence, telles que des mandats d'études parallèles ou des concours d'architecture. Cela requiert de la part des autorités communales un certain esprit d'initiative et une certaine assurance. Les communes peuvent par exemple lier l'octroi d'un indice d'utilisation plus élevé à l'organisation d'un tel concours d'idées. En décidant de lancer un concours d'architecture, la commune déclenche un large débat public. Par ailleurs, elle affiche et défend ses ambitions qualitatives et promeut la réflexion sur des variantes, ce qui ouvre la voie à une meilleure compréhension de l'architecture. Au lieu de voir fleurir des ouvrages qui flattent l'ego de leur auteur (architecte ou maître d'ouvrage), on devrait voir plus souvent des bâtiments obéissant à des choix raisonnés résultant de procédures participatives.

Huit autres principes favorisent une densification de qualité

Respecter l'identité spécifique du lieu: l'identité d'un site est déterminée par de nombreux facteurs. Chaque quartier est unique. Il convient donc, pour le densifier de façon judicieuse, d'en identifier les qualités architecturales et urbaines essentielles, et d'examiner quel poids il convient d'attribuer à chaque aspect. L'être humain doit être au cœur des préoccupations.

Sauvegarder les éléments générateurs d'identité: chaque parcelle est chargée d'histoire. Pour qu'un site affecté par des démolitions-reconstructions ne se transforme pas en un lieu anonyme, il convient de sauvegarder de façon ciblée les éléments constitutifs de son identité.

Rechercher la densité optimale: il s'agit de déterminer avec soin, sur la base

Immeuble genevois surélevé avec une grande intelligence et un sens des matériaux et des proportions. Rares sont les exemples réussis: les surélévations sont très exigeantes et ne conduisent que rarement à une valorisation de l'existant (voir revue *Patrimoine* 4/2012, p. 26-27).
Bassicarella architectes, Genève.
Photo Patrimoine suisse.

des caractéristiques bâties du lieu, la densité qu'il est souhaitable de prévoir pour un quartier ou un îlot donné. Les planifications tests, les concours d'architecture et les mandats d'étude parallèles sont des démarches qui ont fait leurs preuves; elles permettent de développer une vision d'ensemble et des critères de décision pour les nouvelles constructions à réaliser, que ce soit en remplacement ou en complément des bâtiments existants.

Prévoir le temps nécessaire pour trouver un consensus: les transformations rapides et massives sont difficiles à supporter. Les réalisations progressives et clairement définies sont, en revanche, mieux acceptées par les voisins et les riverains. Il est donc nécessaire, pour rénover un quartier, de prévoir le temps nécessaire et d'impliquer toutes les personnes concernées dans le processus de planification.

Assurer une affectation judicieuse: prévoir le bon programme au bon endroit est un autre facteur déterminant pour rendre les quartiers vivants. Il s'agit de développer un concept réaliste et de communiquer de manière transparente quelles sont les affectations souhaitées, de manière à attirer les acteurs potentiellement intéressés. Les situations centrales se prêtent pratiquement toujours à des affectations publiques.

Créer de la diversité: les secteurs densifiés doivent pouvoir accueillir des fonctions variées. Des distances réduites entre habitat, lieux de travail et installations de loisirs contribuent à ménager l'environnement et assurent une bonne mixité des activités.

Conserver et créer des espaces non construits: même les situations centrales densément peuplées ont besoin d'espaces libres sous la forme de chemins, de places, d'espaces verts ou de plans ou cours d'eau. Les collectivités publiques définiront la localisation et les caractéristiques de ces espaces, en tenant compte de leur accessibilité (publique ou privée).

Pratiquer une politique foncière active: une politique foncière active élargit le champ des possibles en matière de densification. Si les collectivités publiques possèdent des terrains dans les principaux secteurs à densifier, elles pourront mieux participer à leur transformation qu'en se contentant de délivrer des permis de construire. L'exemple montré par les collectivités publiques est d'une grande portée. Il influence les réflexions et les décisions des acteurs privés.

La prise de position « Pour une densification de qualité » présente en détail les dix règles d'or d'une densification de qualité. Ce document peut être commandé gratuitement sur le site www.patrimoinesuisse.ch/shop ou téléchargé au format pdf à l'adresse: www.patrimoinesuisse.ch/politique.

(traduction)

Peter Egli, architecte, 1969, est rédacteur en chef de la revue *Heimatschutz / Patrimoine*. Il travaille depuis dix ans au Secrétariat central de Patrimoine suisse à Zurich.

Le canton de Zoug mise sur le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti

Heinz Tännler, Conseiller d'Etat
heinz.taennler@zg.ch

Ces dernières années, la demande de terrains a connu une forte croissance dans le prospère canton de Zoug. Parallèlement, la pression exercée sur le paysage par les constructions s'est aggravée, et les logements à loyer abordable se sont raréfiés. L'objectif est désormais de renverser la vapeur au moyen d'une stratégie de densification prévue dans le plan directeur cantonal.

La croissance démographique supérieure à la moyenne et la prospérité économique ont considérablement modifié la physionomie du canton de Zoug ces dernières années. Des constructions et infrastructures nouvelles d'une ampleur considérable ont poussé dans les champs, où paissaient encore les vaches il n'y a pas si longtemps. Ce développement a provoqué un malaise dans de nombreuses localités. Les habitants se plaignent de plus en plus de la transformation rapide et profonde de leur canton, de la disparition de sites et de paysages qui leur étaient familiers et de la pression des constructions sur la campagne environnante. De plus, ils sont préoccupés par la demande persistante de logements, qui provoque une hausse vertigineuse des loyers et oblige la population autochtone à déménager dans des cantons voisins.

Changer de cap grâce au plan directeur

Dès 2010, le Conseil d'Etat avait identifié ces effets secondaires du développement dynamique. Il avait alors adopté une stratégie nouvelle pour changer de cap, et notamment pour freiner la croissance démographique au cours de ces prochaines années. De plus, il prévoit aujourd'hui des dispositions pour contrer le mitage du paysage et la ségrégation sociale. Il a intégré l'adaptation du plan directeur dans son programme de législature.
Ces derniers mois, le canton et ses onze communes se sont attelés au réexamen du plan directeur cantonal. Il s'agissait d'abord de revoir à la baisse les objectifs de croissance démographique. Cette question s'est avérée très conflictuelle. Les communes se sont senties brimées dans leur politique de mise en zone, qu'elles pratiquaient pour des raisons fiscales. Résultat: des termes tels que « socialisme » ou même « communisme » ont occasionnellement fusé dans les discussions. Finalement, un accord a pu être trouvé autour d'objectifs démographiques 2020 revus à la baisse. Ces objectifs ont force obligatoire pour les autorités et seront intégrés aux prochaines révisions des plans d'affectation. Les autorités communales sont ainsi tenues de convaincre leurs administrés du bien-fondé d'une limitation de la croissance. Au final, ces rectifications permettent d'envisager une diminution de la population de 3 000 personnes à l'horizon 2020, soit 124 000 habitants, au lieu des 127 000 prévus dans l'ancien plan directeur de 2004. Pour 2030, le canton vise 135 000 habitants.

Arrêter d'étendre la zone à bâtir pour mieux la densifier

Atténuer la croissance démographique n'est pas tout. Cette mesure produit, certes, un effet de soupape et permet de relâcher la pression exercée sur le paysage et les prix fonciers. Mais elle n'écarte ni le risque d'une aggravation du mitage du paysage, ni celui d'une ségrégation sociale. De plus, la stratégie du gouvernement prévoit qu'une croissance maîtrisée (Wachstum mit Grenzen) doit rester possible. Pour tenir compte de cette problématique, le plan directeur révisé devra également prévoir des rectificatifs structurels, dont la devise serait de promouvoir le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti.
Pour renforcer cet objectif, le nouveau plan directeur oblige les communes à renoncer à de nouveaux classements importants lors de la prochaine révision de leur plan d'affectation. Dans des cas exceptionnels, il restera possible d'agrandir ponctuellement des zones à bâtir existantes. L'adaptation proposée vise à concentrer la croissance de l'urbanisation essentiellement à l'intérieur des zones à bâtir en vigueur. Par cette politique de densification, le plan directeur assurera la protection du paysage naturel et laissera aux générations suivantes suffisamment d'options pour l'avenir. Cependant, la nouvelle réglementation permet encore aux communes de continuer à prospérer. Selon les statistiques, environ 16 % des surfaces situées à l'intérieur du milieu bâti existant ne sont pas encore construites.

La densification nécessite un changement de paradigme

Le plan directeur prévoit un autre instrument de développement de l'urbanisation vers l'intérieur: il s'agit de la délimitation de zones de densification. Si cet instrument donne davantage de marge de manœuvre aux communes, il les oblige en même temps à veiller à ce que les futurs projets remplissent des exigences de haute qualité. Cela vaut en particulier pour l'urbanisme, les équipements et l'intégration des ouvrages dans le paysage. De telles zones permettent de limiter efficacement l'étalement des constructions et de concentrer les nouveaux bâtiments sur des emplacements bien équipés. Ces interventions changeront, bien sûr, la physionomie de certains quartiers et villages de notre canton. Reste à savoir dans quelle mesure les communes feront usage de ces nouvelles opportunités.

Densification et mixité sociale

La stratégie de densification ne doit pas déployer des effets uniquement sur le territoire. Le Conseil d'Etat veut également l'utiliser pour parvenir à une mixité sociale équilibrée. Dans ce but, le plan directeur invite le canton et les communes, lorsqu'ils procèdent à des classements en zone à bâtir ou qu'ils examinent des projets de construction prévus dans des zones de densification, à exiger qu'une partie des nouvelles possibilités de construire soit réservée à la création de logements à loyer modéré. Cette

Zoug, le canton de Suisse le plus petit en superficie, n'a pas d'autre alternative que de construire dense et en hauteur

mesure nécessite toutefois une modification de la loi sur l'aménagement et les constructions, car elle introduit un indice d'utilisation plus élevé.

Le canton de Zoug est le canton suisse le plus petit en surface. Le but de l'aménagement du territoire y a toujours été de chercher à utiliser le sol de manière modérée. Par rapport à la moyenne suisse, le canton de Zoug a d'ailleurs la plus petite surface de zone à bâtir par habitant. Les modifications du plan directeur que le canton préconise assureront la continuité de cette politique. Le Grand Conseil décidera cet automne si les modifications peuvent être mises en œuvre comme prévu.

(traduction)

Heinz Tännler, 1960, est conseiller d'Etat du canton de Zoug depuis le mois de janvier 2007. Il est en charge de la Direction des travaux publics. Ce juriste de formation a été membre du parlement cantonal de 1995 à 2003. En tant que parlementaire, il a présidé la commission des hôpitaux et faisait partie de la commission plus restreinte de l'économie publique. Avant son élection au Conseil d'Etat, Heinz Tännler était directeur du service juridique de la Fédération internationale de football association à Zurich (FIFA) et membre de sa direction.

« La densification des territoires urbanisés est une priorité. »

Interview: Philippe Bovet et Pieter Poldervaart
Photographie: Henri Leuzinger

Genève, ville ou canton, est à l'étroit sur son territoire. La cité de Calvin attire des entreprises qui font sa prospérité, mais elle ne peut offrir assez de logements à ses habitants, qui partent habiter dans le canton de Vaud ou en France. Cela soulève des questions et pose des problèmes. Densifier cette ville, déjà la plus dense de Suisse, est donc un véritable défi. Un passionnant défi même.

D'origine franco-allemande, Isabel Girault, 1961, est architecte diplômée de l'EPFL depuis 1987, un diplôme complété en 1993 par un DEA (diplôme d'études approfondies) d'urbanisme et aménagement à l'Institut français d'urbanisme basé près de Paris. Elle a débuté sa carrière en travaillant chez divers architectes à Rolle et à Lyon, puis en tant qu'architecte-urbaniste indépendante. Par la suite, elle à occupé en France des fonctions de direction au sein de diverses agences publiques d'architecture ou d'urbanisme, avant de prendre, en mai 2011, son poste à la direction de l'Office de l'urbanisme du canton de Genève.

Le canton de Genève jouxte essentiellement la France, comment se gère cette proximité ?

Avec la France, nous partageons un bassin géographique naturel qui fait que nous habitons un même territoire. Les populations vivent de longue date dans la globalité de ce bassin. Aujourd'hui, nous voyons la rapidité avec laquelle les gens se l'approprient et il nous faut faire face à certaines problématiques. Nous les traitons dans le cadre du Comité régional franco-genevois (CRFG) qui existe depuis 1973 et réunit des autorités et des élus de la région, dans le but d'échanger sur les politiques régionales. En 2012 a été mis en place un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), une structure transfrontalière spécifique qui regroupe les principaux élus régionaux. Le GLCT est le bon outil pour faire évoluer le projet d'agglomération «Grand Genève».

Contrairement à d'autres contextes suisses on trouve sur le territoire du canton de Genève de vrais espaces de campagne et des villages agricoles traditionnels. Ces différenciations marquées sont-elles dues au centralisme de la prise de décision en matière d'urbanisation ou au fait que la forte pression immobilière s'exerce ailleurs ?

C'est un peu les deux. Le centralisme favorise une vraie cohérence d'aménagement et on a fait le choix de préserver des espaces agricoles qui sont très difficiles à ouvrir à l'urbanisation. Donc oui, c'est clair, le sol est devenu tellement rare que la pression se déverse plus loin. Normalement, dans un centre dense, il y a toujours une pression immobilière qui se déverse sur les alentours directs, soit en première couronne. Or à Genève, cette pression s'exerce sur la deuxième couronne, qui est extraterritoriale, en France et dans le canton de Vaud.

Les nouveaux projets d'urbanisation pourront-ils faire l'économie de prendre sur ces surfaces d'assolement que l'on tente de conserver ?

La densification des territoires urbanisés est une priorité. Les zones villas en particulier constituent le principal potentiel de densification à Genève. Elles représentent près de la moitié des zones dévolues à l'habitat. Mais cette transformation est difficile du fait du fractionnement foncier, de qualités patrimoniales et paysagères à respecter et du fait du système antispéculatif que constituent les zones de développement. L'encadrement des coûts du foncier dans ces zones n'incite pas les propriétaires à vendre leur bien, d'autant que le différentiel de prix par rapport à la zone ordinaire va parfois du simple au double. Avec de tels freins, la mutation des zones villas sera très lente, ce qui nous oblige à regarder vers les zones agricoles, dont une fraction sera indispensable aux besoins d'urbanisation. Et ce même avec une vision très économe du territoire et avant même d'avoir accompli la mutation de ces zones villas. C'est paradoxal.

On dit qu'à Genève, ville ou canton, les rentrées fiscales se font en majorité grâce aux entreprises. Si ce constat est exact, Genève développerait les emplois et la question du logement serait ‹ évacuée › chez son voisin ?

Pour les communes il est plus intéressant de créer des emplois et d'accueillir des entreprises. En effet, construire des logements coûte, car les communes ont la charge de développer les équipements et les espaces publics qui vont avec. Les communes, comme Genève, qui attirent emplois et entreprises sont riches. Celles qui ont accueilli massivement et trop exclusivement du logement, comme Onex, ont des difficultés.

Des changements démographiques auront-ils une influence sur la politique d'urbanisme de Genève ?

Les familles avec enfants sont celles qui ont le plus tendance à chercher de l'espace et des coûts abordables ailleurs, car il manque à Genève des appartements à des prix abordables. Elles quittent le canton et cela fait vieillir en proportion le reste de la population. C'est un problème aussi bien social que fiscal, et également fonctionnel avec l'explosion des déplacements.

Dans la mesure où le canton définit les zones d'activité, il peut aussi définir les densités et les zones où densifier. Où en est-on de ce processus et quelles sont les oppositions à surmonter ?

Le plan directeur cantonal de Genève est extrêmement précis. On y trouve une répartition des densités bien lisible, qui s'articule avec l'armature des transports, car l'un ne va pas sans l'autre. Les zones d'activités sont aussi développées là où se trouvent les infrastructures adéquates. Au final, nous avons un projet qui tend à être cohérent entre des zones de densification, aussi bien pour l'habitat que pour l'activité, en lien avec les équipements du canton. Les oppositions sont nombreuses, car le territoire est convoité. Pour les éviter, nous développons de nouvelles méthodes de projet, avec plus de concertation, plus en amont, et ce afin d'associer les habitants à la prise de décision sur l'évolution de leurs territoires. Le tout en élargissant les échelles d'étude pour donner du sens aux projets urbains.

Peut-on dire qu'à Genève, ville ou canton, il y aurait un lien entre l'augmentation des loyers et l'augmentation des kilomètres parcourus ?

Je ne suis pas certaine que l'on puisse corréler l'un avec l'autre. A Genève, nous avons une particularité, nous maitrisons clairement l'évolution des loyers. On ne peut les augmenter comme on l'entend. Le seul moment où une augmentation est possible, c'est suite à un changement de locataire. On constate alors des augmentations de 10 à 15%, mais à l'inverse, les locataires restent en moyenne 17 ans dans leur logement, ce qui est considérable. Les loyers ne sont certes pas bon marché, mais la vraie distorsion vient du prix du logement en dehors du canton et en France notamment, où vous obtenez deux fois plus grand pour moitié moins cher. C'est attractif, même s'il y a quelques freins. Vous y trouvez peu de location, surtout de la propriété. C'est donc une prise de risque dans un système différent. A cela s'ajoute les temps et les coûts de transport, que malheureusement les gens ne remarquent qu'après leur déménagement en France. Cette question des transports devient une problématique énorme, car les déplacements centre-périphérie ont explosé de 20% en 10 ans. Les flux automobiles sont de moins en moins tolérés par les communes traversées. Genève essaye de longue date de maitriser les déplacements, de supprimer la voiture pour mettre en place des transports collectifs... alors qu'il y a eu, en France, pendant des décennies, une non-prise en compte de l'étalement urbain. Heureusement, cela change. Mais on note, en Suisse, une intolérance à financer des infrastructures du côté français, que les territoires français eux n'ont pas les moyens de payer, car leur système de financement des infrastructures est basé sur des impôts prélevés sur des entreprises, qui elles sont à Genève ! Nous avons donc des problèmes de financement à résoudre.

À quel niveau se situe le pourcentage des frontaliers ?

Les dernières statistiques de l'OCSTAT (Office cantonal de la statistique) montrent que sur 299 000 personnes exerçant une activité professionnelle à Genève, 109 000 traversent la frontière cantonale, dont 80 000 depuis la France. C'est un rapport de 1 à 3 et c'est considérable.

Que fait Genève pour faire face à cette croissance des transports, notamment en matière de transports publics transfrontaliers ?

Le projet d'agglomération «Grand Genève» est basé sur une vision globale d'une agglomération multipolaire ramifiée par des transports collectifs transfrontaliers. La colonne vertébrale est constituée par le CEVA, la ligne ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Anne-

masse, qui est plus qu'un transport transfrontalier local, puisque c'est le raccordement entre les réseaux suisse et français, qui sont aujourd'hui deux culs-de-sac ferroviaires. L'ensemble du réseau des transports sera articulé sur le CEVA, dont trois lignes de tramways seront prolongées en France, jusqu'à Annemasse, jusqu'à Saint-Julien-en-Genevois ou encore St-Genis. Mais la grande difficulté reste le poids financier de ces infrastructures, pour le canton de Genève et pour la France. J'ajoute aussi que nous sommes ici à l'extrémité de la Confédération, que l'armature des infrastructures y est plus pauvre et qu'il y a un fort retard à rattraper.

En vue d'obtenir une meilleure densité à Genève, le poids de l'Etat, soit de l'autorité centrale, n'est-il pas trop fort ?

On trouve toujours une administration trop lourde (elle rit). Dans d'autres cantons, il y a aussi un tampon cantonal ou étatique à mettre quelque part et je ne crois pas que les procédures soient ici plus lourdes en terme d'aménagement. Ici, c'est le canton qui a la compétence pour l'aménagement et non les communes. C'est une spécialité locale, qui donne de la cohérence aux projets à grande échelle et une meilleure maîtrise de l'étalement urbain. La différence se voit dès qu'on passe sur le canton de Vaud. Il est vrai que les autorisations de construire sont longues à obtenir, mais en matière d'aménagement du territoire, je trouve que le rôle de l'Etat centralisateur est plutôt un atout. Nous travaillons par ailleurs à l'amélioration des procédures et venons de réviser la procédure d'autorisation accélérée (APA) : pour de petits travaux, le délai sera ramené de quatre mois en moyenne à 30 jours calendaires. C'est un premier pas, il y en aura d'autres, mais je ne suis pas certaine que pour conserver une qualité d'urbanisme, il faille trop réduire ces procédures. Il y a beaucoup d'enjeux que tout le monde reconnaît, donc il faut savoir ce que l'on veut, quand on est exigeant sur la qualité.

Revenons aux zones villas. Le nouveau plan directeur d'urbanisme prévoit de densifier une partie de ces zones. Comment comptez vous procéder dans la pratique ?

D'abord, une modification récente de la loi permet une certaine densification. Nous étions à un coefficient d'emprise au sol de 0,2, il est possible de passer à 0,4, voire à 0,6, avec de bonnes ou de très bonnes performances énergétiques. Ensuite, le plan directeur

cantonal indique deux voies de densification. Premièrement, la densification douce : le canton encourage les initiatives individuelles sans remaniement foncier, on construit de petits volumes sur une parcelle existante et déjà construite en tenant compte des enjeux patrimoniaux. Deuxièmement, la modification de zone pour atteindre une forte densité : cela aboutit à un changement radical du tissu urbain puisque, sur un ensemble de parcelles regroupées, on construit des immeubles. Cette dernière voie demande du temps, car il faut entraîner les propriétaires avec nous et faire qu'ils s'y retrouvent dans la nouvelle configuration. Ce processus que je ne détaillerai pas plus et que nous avons déjà évoqué, est long, car il ne faut spolier personne et exproprier n'est pas dans la culture suisse.

Peut-on proposer aux salariés des organisations internationales d'habiter non pas en zone villa, mais dans un appartement en ville ?

Les organisations internationales sont majoritairement implantées sur la rive droite, non loin de la frontière et leurs employés ont de fait une plus grande mobilité que les Genevois. Ils vont facilement chercher un domicile en France, notamment dans le département de l'Ain. Je le redis, il manque pour cette clientèle comme pour les familles genevoises, des appartements attractifs vendus ou loués à des prix abordables.

En tant que Française, vous connaissez les cultures de planification urbaine des deux pays. Où résident les différences et les points communs ? Dans quel domaine la Suisse aurait-elle à apprendre de la France, et où sont les forces du système suisse ?

Vaste sujet ! Il y a tellement de différences (elle rit). En France, il y a aujourd'hui une centralisation du pouvoir dans les agglomérations fortes, et plus seulement à Paris, comme on le croit trop souvent. Quand un maire motivé est aussi président de sa communauté d'agglomération, c'est lui qui décide et qui fait avancer les choses. Facilement et vite, car il a le pouvoir, les outils et les méthodes.
Cela n'est pas possible à Genève ou même en Suisse. A l'inverse, lorsque les communes ne sont pas bien structurées, comme c'est le cas autour de Genève, c'est un problème, car il n'y a pas d'unité de décision forte. À Genève, nous avons de bons outils, mais aussi un droit de l'aménagement très dérogatoire. On est dans la petite échelle et on adapte la règle à chaque cas particulier. En France, les règles sont basiques et applicables partout. En Suisse, le consensus est réel et les décisions sont plus pesées, avec souvent un résultat final meilleur, mais au terme de délais importants. Et au delà de ces quelques points, nous avons surtout à apprendre les uns des autres.

Le fédéralisme suisse et le principe de subsidiarité donnent aux communes et cantons une certaine autonomie. Parallèlement, compte tenu de la petitesse des structures, la collaboration régionale reste décisive. Comment Genève met-il en place cette collaboration ?

Le canton de Genève est à lui tout seul une région, donc il est d'accord avec lui-même (elle rit) et l'échelle régionale lui va bien. Le lien canton-commune est toujours délicat, car une commune a une microvision et le canton voit plus large. En même temps, il est sain d'avoir des contre-pouvoirs. Pour moi, c'est l'intercommunalité qui n'existe pas assez et qui serait à développer. Aujourd'hui, les problématiques d'urbanisme et d'aménagement sont intercommunales et plus communales.

Vous êtes membre du groupe de travail qui met en place la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) ? Quelles sont d'une manière générale vos attentes vis à vis de cette mise en place ?

Il n'y a pas de risque majeur pour nous. Ce que nous faisons depuis des années à Genève est compatible avec la révision de la LAT. Certes, nous ne voulons pas ou seulement peu développer les zones agricoles, et selon la manière dont on interprètera la LAT, il y a le danger de ne plus pouvoir développer Genève, et de reporter le développement sur le territoire français avec les problèmes que l'on connaît et que nous avons mentionnés. De plus, la LAT dit ‹ avant de chercher des extensions territoriales sur les zones agricoles, densifiez l'existant ›, c'est l'expression du bon sens, mais cela ne se fait pas dans les mêmes délais, surtout sur nos zones villas, nous en avons parlé. Nous demandons donc deux choses: d'abord, que l'on prenne en compte les difficultés pratiques à mettre en œuvre à Genève les objectifs louables de la LAT. Ensuite, que la Confédération considère que notre plan directeur cantonal, établi selon les principes énoncés dans la LAT, est un plan directeur de nouvelle génération.

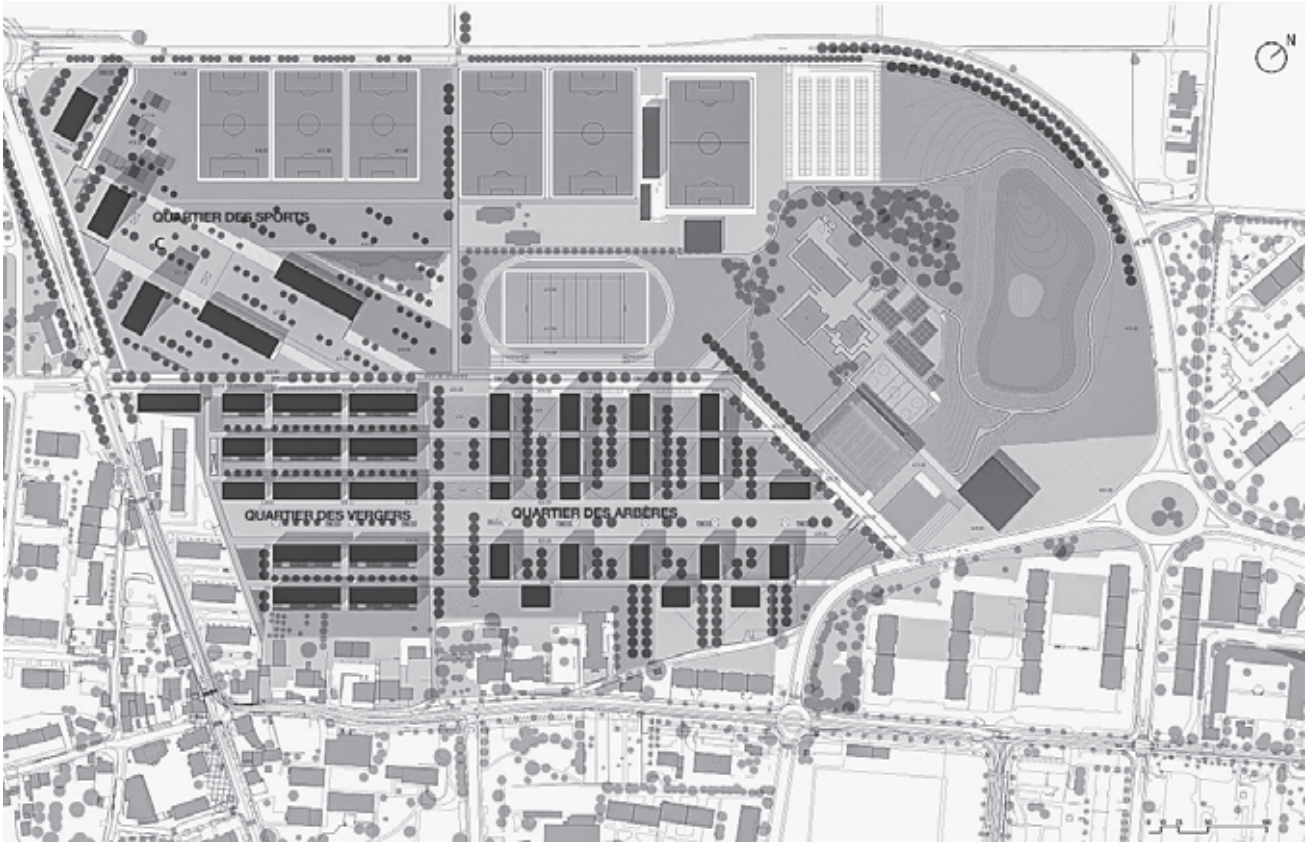
Quelle vision avez-vous pour le développement ultérieur de Genève et de sa région ?

J'aimerais que l'on oublie les frontières et que l'on considère le territoire comme un système à part entière. Un exemple: de façon systématique, on dénonce le nombre de passages de voitures à la frontière. Or, si on y regarde de plus près, on voit que la plus grosse zone villa du canton draine proportionnellement tout autant de véhicules que tel ou tel point frontalier. Il faut donc apprendre à analyser objectivement le fonctionnement de notre bassin de vie et de population, sans ces limites administrative et territoriale.

Les limites de la densification

Stefanie Pfändler
stefanie.pfaendler@are.admin.ch

A Meyrin, un nouvel écoquartier prévu pour accueillir 3000 habitants et de nombreuses activités est en train d'émerger. Avec une excellente desserte des transports publics et un réseau dense de chemins destinés à favoriser la mobilité douce, le quartier est devenu une référence au niveau cantonal. Cependant « Les Vergers » feront disparaître une surface agricole de 157 000 m².



La commune genevoise de Meyrin n'était pendant longtemps qu'un modeste village de quelques 3000 habitants. Toutefois, depuis les années 1950, le village a connu une métamorphose complète : en accueillant la première cité satellite de Suisse, son nombre d'habitants s'est multiplié rapidement, les infrastructures publiques ont dû être adaptées et le CERN, un employeur majeur, s'est installé dans la commune en 1954. Aujourd'hui, le village s'est transformé en une ville de 22 000 habitants, offrant plus de 26 000 emplois au sein de 1500 entreprises. En d'autres termes : Meyrin est une commune prospère qui bénéficie d'une position stratégique au sein du Grand Genève – et qui, à l'instar de toute la région, fait face à une forte demande de logements.

Ces derniers temps, toute l'attention s'est portée sur le quartier des Vergers, ou disons plutôt sur un terrain non-urbanisé dans le prolongement du village et de la Cité, avec une belle vue sur la campagne et la Réserve Naturelle de la Haute Chaîne du Jura. Ici, un grand projet est en train d'émerger. Les travaux préparatoires pour le nouvel écoquartier commenceront en automne 2013 et dureront cinq ans environ. Une fois terminé, l'écoquartier des Vergers comprendra 30 immeubles avec des logements permettant d'accueillir près de 3000 personnes. Mais est-ce que la crise du logement est une justification suffisante pour faire disparaître un total de 350 000 m^2 non-bâtis sous les constructions ? 157 000 m^2 du périmètre se situent en zone agricole, en majeure partie en surfaces d'assolement (SDA).

« La seule solution »

Les opposants soutiennent qu'il faut rigoureusement mettre en avant la densification du bâti sans pour autant toucher aux terres agricoles – surtout pas aux SDA. Le canton de Genève et la commune de Meyrin estiment que le déclassement est la seule manière de

mettre rapidement à disposition des logements. « La densification doit être encouragée et poursuivie, mais ses effets ne se font sentir qu'à plus long terme, les processus étant beaucoup plus longs et la taille des opérations généralement plus petite », explique Philippe Maag, chef de projet.
Bien entendu, la localisation du terrain à déclasser est primordiale : en l'occurrence, la commune disposait de la maîtrise foncière de près de la moitié de la surface. De plus le terrain bénéficie d'une excellente desserte en transports publics, le reliant au centre-ville de Genève en une vingtaine de minutes de trajet direct en tram. « Si des logements ne sont pas construits en suffisance à Genève, c'est autant de logements qui seront construits dans des zones beaucoup moins bien reliées aux transports publics », raisonne Philippe Maag. N'oublions pas que 23% des employés du canton de Genève sont des frontaliers, ceux-ci étant contraint de traverser la frontière car il n'y a pas assez de logements par rapport au nombre d'emplois. Cela constitue, de facto, une délocalisation du problème du logement et, en plus, l'une des raisons principales de l'aggravation des goulets d'étranglement. Dans cette optique, le projet des Vergers contribue efficacement à freiner l'étalement urbain, argue Philippe Maag.

Une leçon importante

Consciente de ses responsabilités, la commune a décidé de mettre en place un quartier exemplaire au niveau du développement durable. Les logements sont de diverses catégories (logements d'utilité publique, à loyers libres, propriété par étage, coopératives) et les rez-de-chaussée sont réservés aux commerces et bureaux. Cela assure une forte mixité fonctionnelle et sociale. La mobilité douce est mise en avant et le nombre de places de stationnement a été réduit au maximum conformément au cadre légal genevois. Le transit motorisé est interdit sur l'ensemble du périmètre. Les planificateurs ont prévu de généreux espaces verts publics et piétonniers ; le centre sportif est intégré dans le quartier au même titre qu'une école et une crèche. L'emprise du bâti et l'imperméabilisation du sol sont limités autant que possible, certaines toitures sont végétalisées et un concept énergétique ambitieux muni d'un réseau de chauffage à distance a été élaboré permettant d'utiliser au mieux des infrastructures existantes.
Que peut-on en déduire ? Clairement, les réponses aux questions soulevées par le développement territorial ne sont pas simples. L'exemple de Meyrin nous démontre que le refus principal d'utiliser les zones agricoles peut causer de nouveaux problèmes en termes d'aménagement du territoire. La solution des Vergers nous donne une leçon très importante : la densification a des limites et elle demande non seulement des réponses créatives, mais aussi une discussion générale sur le type de développement territorial souhaité – y compris tous ses effets voulus et non voulus.

Stefanie Pfändler, 1985, a étudié les sciences de l'environnement et l'écologie urbaine à l'université de Genève. Elle travaille aujourd'hui à la section de politique des transports de l'ARE, oú elle analyse avant tout les effets territoriaux des infrastructures de transport et les interfaces entre habitat et transports. Elle travaille également comme journaliste indépendante.

Mort au trampoline!

Philipp Loser
philipp.loser@tageswoche.ch

Le trampoline de jardin, c'est l'alpha et l'oméga. Au cours de son irrésistible ascension, le trampoline a évincé tous ses concurrents: le grill en maçonnerie et ses fausses pierres naturelles, la tonnelle vitrée et ses silhouettes de corneilles, et même les nains de jardin. Tous balayés par l'octogone universel, ces quelques mètres carrés de tissu de nylon tendu sur un châssis métallique, avec des ressorts coniques robustes. Le trampoline est le signe le plus manifeste – le symbole même – de l'accélération du mitage du paysage et de l'enlaidissement du Plateau.

Le trampoline que se paient les familles de la classe moyenne – pour un prix allant de 500 à 4 000 francs (comme les publicités du web nous le rappellent, qualité et plaisir vont de pair: « More quality, more fun ») – est emblématique de tous les problèmes que rencontrent les responsables de l'aménagement, tant au niveau fédéral que cantonal.

Le trampoline est d'abord d'une laideur effrayante (un élément à ne pas sous-estimer). Il détruit l'esthétique des jardins même les mieux entretenus et se dresse, tel un bloc erratique tombé du ciel, sur une pelouse méticuleusement entretenue et régulièrement arrosée. Non seulement le trampoline est laid, mais il accapare aussi une place insolente. Les mêmes publicités présentent une liste de questions-réponses qu'une famille de la classe moyenne qui s'est fait construire une maison « à la campagne » doit nécessairement se poser pour mettre en valeur son bien (« Il nous faut un trampoline! »):

Question: « Quelle doit être la superficie d'un trampoline de jardin? »

Réponse: « Aussi grande que possible! Une surface importante est d'abord synonyme de sécurité et ensuite de plaisir, choses dont on n'a jamais assez! Pour des adolescents ou des adultes, un diamètre de 420 cm est le minimum absolu! »

Avec un diamètre de 420 cm, cela fait une surface de 13,8 m^2, ce qui représente grosso modo l'augmentation de la surface de logement par habitant au cours de ces 30 dernières années. Les Suissesses et les Suisses occupaient encore, en 1980, 34 m^2, et aujourd'hui, ce sont 48 m^2. Par conséquent, nous nous sommes tous offert un trampoline.

Qu'est-ce que cela représente au juste? Lors de la campagne précédant la votation, les protagonistes de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire ont martelé le message suivant: il se bétonne chaque année en Suisse l'équivalent de la surface du Walensee. Cette comparaison ne porte que si l'on convertit cette surface en nombre de trampolines. Tenez-vous bien: en Suisse, il se construit chaque année

l'équivalent de 1 750 000 trampolines. Où peut-on les installer? Y a-t-il quelqu'un dans ce pays qui n'a pas encore son trampoline? Peut-on déjà déceler une tendance à l'acquisition d'un deuxième trampoline?
Au contraire du Walensee qui, par nature, est un lieu ouvert, convivial et accessible à tous, le trampoline de jardin véhicule un tout autre message: repli sur soi, isolement, solitude.
Dans son jardin « propre en ordre », le Suisse saute tout seul sur son trampoline propre en ordre.
C'est mieux de rester chez soi! Et si les enfants des voisins n'ont pas encore leur propre trampoline, ils peuvent naturellement venir profiter du nôtre, mais attention! seulement de 14 à 16 heures. Et vous êtes priés d'enlever vos chaussures, parce que « chez nous, c'est clean! ».
Tout cela est un peu exagéré. Et pourtant le trampoline est un objet d'observation très instructif pour les aménagistes. Une politique de densification n'aura de réelles chances de succès que si ces derniers parviennent à offrir aux familles de la classe moyenne une solution de rechange au trampoline. Il faut trouver un nouveau signe distinctif de classe qui ne sacrifie pas de surface de pelouse – peu importent les dimensions de celle-ci. Si l'on veut vraiment sauver la Suisse de la dégradation de son paysage, il faut que tout le monde sache, dans les agglomérations, qu'il est possible de vivre heureux sans villa ni trampoline.
Nous avons besoin de nouvelles normes de proximité entre les gens, de bulle personnelle et de sens de l'espace. De quelle surface l'être humain a-t-il besoin pour vivre?
N'est-il pas impardonnable d'avoir autant négligé l'esthétique ces dernières décennies?
Ne serions-nous pas davantage heureux, entourés d'un jardin deux fois plus petit qu'aujourd'hui, mais débarrassés du spectacle de ces horreurs de trampolines?
Ces questions ne sont pas abordées dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur l'aménagement du territoire. Et pourtant, tout aménagiste qui se respecte ferait bien d'y songer.
Et une réponse s'impose d'ores et déjà:
mort au trampoline!

(traduction)

Philipp Loser, 1980, a étudié l'histoire et la philosophie à Bâle et passé son diplôme à l'Ecole Suisse de Journalisme (MAZ) *de Lucerne. Il a par ailleurs collaboré à la* Volksstimme *de Sissach, puis à la* Basler Zeitung *(ressort Ville de Bâle et Palais fédéral). Il est aujourd'hui correspondant au Palais fédéral pour la* TagesWoche.

Editoriale

Maria Lezzi
direttrice dell'ARE
maria.lezzi@are.admin.ch

«Necessitiamo di uno sviluppo centripeto degli insediamenti, non di espansione!»

In passato, nello sviluppo degli insediamenti la sostenibilità era un concetto alieno. La dispersione insediativa e il consumo del paesaggio progredivano allegramente, addirittura più in fretta dello sviluppo demografico. Il crescente malcontento di larghe fasce della popolazione ha quindi trovato la sua espressione nell'Iniziativa per il paesaggio. Il Consiglio federale ha ripreso le principali rivendicazioni dell'iniziativa popolare nella revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio. Il referendum indetto contro la nuova legge non ha avuto successo: il 3 marzo di quest'anno, il sovrano ha approvato la revisione a larga maggioranza. Il risultato della votazione è il segnale di una svolta storica nella politica degli insediamenti espresso con una chiarezza e un carattere vincolante possibili solo in democrazia diretta. Dal non impegnativo «si dovrebbe» finora in auge si è passati ad un deciso «dobbiamo». L'espansione degli insediamenti è sostituita dal loro sviluppo centripeto. Sviluppo degli insediamenti significa riconoscere i potenziali interni e sfruttarli come opzioni di sviluppo per il futuro. Questo non comprende soltanto la costruzione in vuoti edificatori, ma soprattutto misure di densificazione così come appropriatamente formulato in un ausilio di lavoro del Cantone di Lucerna.

Questa edizione di forum presenta validi esempi di densificazione di superfici d'insediamento in Svizzera e del quartiere Hammarby Sjöstad a Stoccolma. Le misure edilizie sono fondamentali, ma in ultima analisi si tratta di creare spazi abitativi e sociali attraenti per un crescente numero di persone salvaguardando allo stesso tempo un bene scarso come il suolo.
La qualità resta una sfida centrale della densificazione degli insediamenti. Inoltre, costruire nella sostanza edificata è pur sempre un intervento in un sistema preesistente di utilizzazioni e rapporti di vicinato. Per questo motivo, l'armonizzazione dei diversi interessi è un importante fattore di successo che va oltre le misure edilizie in quanto tali. In questo senso, uno sviluppo centripeto generalizzato e pregevole degli insediamenti offre la possibilità di far rifiorire potenziali dimenticati, di conferire nuova vitalità a centri abitati desolati e di trasformare quartieri monotoni in spazi sociali pieni di colore.
La sfida maggiore per tutti i coinvolti, autorità, privati, imprese e associazioni, consiste nel «fare» in senso effettivo. Per questo sono necessari la volontà e l'impegno di tutti.

(traduzione)

Densificazione: la necessità cela opportunità

Daniel Wachter
daniel.wachter@jgk.be.ch

La densificazione è diventata il tema chiave dello sviluppo degli insediamenti. Più che alla forte crescita demografica in Svizzera, ciò è dovuto all'aumento del consumo di spazio abitativo pro capite. Entrambi i fattori fanno aumentare la pressione per una maggiore efficienza nell'utilizzazione dello spazio. Per questo motivo, la riveduta legge sulla pianificazione del territorio attribuisce ai Cantoni il mandato vincolante della promozione di uno sviluppo degli insediamenti compatto e centripeto. Ad esso sono legati la riorganizzazione dell'offerta della mobilità e dell'approvvigionamento energetico e l'adattamento ai mutamenti climatici. Questa profonda trasformazione della forma degli insediamenti e della vita offre la possibilità di assicurare a lungo termine e secondo i criteri della sostenibilità la qualità della vita e la competitività della Svizzera.

Già nel rapporto «Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero» del 1996, il Consiglio federale sottolineava l'importanza di un'urbanizzazione densificata e ne auspicava un'attuazione differenziata e di qualità. Considerando gli obiettivi di una limitazione dell'espansione disordinata degli insediamenti nel paesaggio e del necessario rinnovamento urbano e insediativo, esso chiedeva un'adeguata densificazione in un'ottica globale. In particolare, il Consiglio federale metteva in risalto la necessità di collegare sempre la densificazione degli insediamenti con un miglioramento della qualità abitativa e della localizzazione e di rivalutare a tal fine anche gli aspetti ecologici. Da allora sono trascorsi quasi due decenni e il dibattito tecnico sulla pianificazione ha ormai coinvolto l'opinione pubblica. Questo, ad esempio, è dimostrato dall'avvallo popolare dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie nel marzo 2012, dall'adozione del Progetto territoriale Svizzera alla fine del 2012 o dall'approvazione della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio dal popolo nel marzo del 2013. Ma perché oggi il contenimento della dispersione insediativa e la densificazione si trovano in cima all'agenda politica? Quali sono le nuove priorità?

Tendenze di sviluppo e scenari futuri

Il fatto che la densificazione si trovi oggi al centro del dibattito è da ricondurre a diversi sviluppi. Quest'ultimi provocano un fabbisogno di spazio in continua crescita e alimentano quindi la necessità di una sua più efficiente utilizzazione. Questa è pure un'esigenza fondamentale dello sviluppo sostenibile.

- Dopo un aumento della popolazione svizzera tra il 1960 e il 2012 da 5,4 a 8 milioni, essa potrebbe, secondo gli scenari attuali dell'Ufficio federale di statistica, aumentare fino a circa 9,5 milioni entro il 2030. Se la crescita economica e i mutamenti sociali come il crescente consumo di spazio abitativo pro capite e l'incremento della quota di economie domestiche singole persisteranno, la richiesta di superficie aumenterà. Se non vogliamo che questi sviluppi portino a un'accelerazione della penetrazione urbana nel paesaggio, la densificazione degli insediamenti diventa imprescindibile.
- Dalla statistica della superficie 2004/09 risulta che la superficie degli insediamenti in Svizzera si è estesa del 23 per cento sull'arco di 24 anni, per lo più a scapito delle superfici agricole. Ancora non si profila un'inversione di tendenza, come evidenziano gli scenari con orizzonte previsionale 2030 elaborati nel quadro del Programma nazionale di ricerca 54 «Sviluppo sostenibile dell'ambiente costruito» che si basa su differenti presupposti relativi allo sviluppo economico e alla volontà di ordinamento del territorio. I risultati dimostrano che sicuramente la disseminazione edilizia e l'espansione della superficie degli insediamenti continueranno ad aumentare. Le dimensioni del fenomeno sono però diverse. Determinante sarà in che misura si riuscirà a densificare gli insediamenti tramite un'edificazione a basso consumo di superficie.
- Secondo il Modello del traffico viaggiatori a livello nazionale (NPVM) del DATEC, tra il 2010 e il 2030 il trasporto pubblico aumenterà del 50 per cento e il traffico privato motorizzato del 19 per cento. Questa crescita non incide solo pesantemente sulle finanze pubbliche, ma anche sul territorio e il paesaggio. Il mutare di certe condizioni quadro politiche come ad esempio la promozione di forme insediative densificate e con meno traffico, potrebbe frenare la crescita dei trasporti.
- La nuova Strategia energetica 2050, introdotta dopo la catastrofe atomica di Fukushima, esige una chiara riduzione del consumo energetico. I settori della costruzione e dei trasporti, direttamente collegati allo sviluppo del territorio, assumono qui un ruolo centrale. Infatti, attualmente ben due terzi del nostro consumo energetico sono da ricondurre a trasporti e edifici. Anche in questo caso la densificazione può offrire un importante contributo.
- Per quanto riguarda l'ambiente, la Svizzera ha stabilizzato le sue emissioni di gas ad effetto serra, ma legge e climatologia ne richiedono una riduzione. Avanza inoltre la perdita di biodiversità e il consumo del paesaggio aumenta. La densificazione degli insediamenti può contribuire anche sotto quest'aspetto a sdrammatizzare il problema.

Nuovi presupposti strategici e giuridici

Il mutare della situazione suesposta ha determinato nuovi presupposti strategici e giuridici per la pianificazione del territorio.

- Il Progetto territoriale Svizzera, approvato nel 2012 dal Consiglio federale, dai Cantoni, dalle città e dai Comuni e che sostituisce le «Linee direttive per l'ordinamento del territorio svizzero» del 1996, pone tra l'altro la densificazione al centro. La Strategia 2 «Valorizzare gli insediamenti e i paesaggi» intende promuovere la qualità degli insediamenti, la diversità regionale e la conservazione delle risorse naturali tramite una densificazione di qualità.
- La revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio, approvata a netta maggioranza in votazione il 3 marzo 2013 dal Popolo e dai Cantoni con il 62,9 per cento dei voti in favore, richiede espressamente e in modo vincolante uno sviluppo compatto degli insediamenti: nell'articolo 1 (mandato per la promozione dello sviluppo centripeto degli insediamenti), nell'articolo 3 (mandato di limitazione dell'estensione degli insediamenti e ripartizione in luoghi ben accessibili con i trasporti pubblici) e nell'articolo 8a (contenuto del piano direttore nell'ambito degli insediamenti – incentivazione di uno sviluppo centripeto di elevata qualità e del rinnovamento degli insediamenti).

Aggiungere piani ulteriori ai vecchi edifici aiuta a risparmiare terreno, ma è molto esigente dal lato architettonico

La densificazione degli insediamenti, un potenziale considerevole

La densificazione degli insediamenti si presenta quindi come elemento chiave per affrontare le importanti sfide poste alla pianificazione del territorio e allo sviluppo sostenibile. Ma qual è l'effettivo potenziale di densificazione? Anche se diversi Cantoni registrano le loro riserve di zona edificabile e in parte anche le riserve interne d'utilizzazione, finora l'ordine di grandezza a livello nazionale delle riserve interne d'utilizzazione era pressoché sconosciuto. Per ottenere informazioni più precise, l'anno scorso l'ARE ha incaricato il PF Zurigo di procedere a un accertamento[1]. Nel quadro di questo progetto di ricerca, tra le riserve d'utilizzazione interne sono state sussunte tutte le riserve edificate e non edificate in base al diritto urbanistico entro il territorio ampiamente edificato. Non sono state invece incluse le riserve al di fuori del territorio ampiamente edificato entro la zona edificabile, le cosiddette riserve esterne, nonché le riserve situate al di fuori della zona edificabile. In virtù dell'eterogeneità dei dati di base è stata possibile solo una valutazione di massima. In base all'analisi, l'ammontare dei potenziali a livello nazionale di riserve interne non edificate, superfici edificate con un potenziale concreto di cambiamento di utilizzazione e riserve di superfici dei piani nelle zone residenziali e miste, si situa tra 5'300 e 15'600 ettari. Su questa superficie potrebbero sorgere spazi abitativi per 700'000 – 1,9 milioni di abitanti. Questo significa che con una conseguente realizzazione dello sviluppo centripeto degli insediamenti, sarebbe possibile far fronte alla crescita demografica prevista all'interno del territorio già ampiamente edificato.

Cercare soluzioni su misura

Per poter veramente sfruttare questi potenziali di densificazione, sono attualmente in fase di elaborazione diversi strumenti d'attuazione in relazione alla parziale revisione della legge sulla pianificazione del territorio, come l'ordinanza, le linee guida tecniche per le zone edificabili, una guida rinnovata per la pianificazione direttrice. Tutto questo dischiude la via verso un incremento conseguente della densità d'utilizzazione, dove per densità si intende il numero di abitanti e il numero di occupati per superficie. Due fattori servono da base di calcolo: prima di tutto il rilevamento delle disponibilità date di terreno edificabile non edificato e di riserve d'utilizzazione interne tramite l'impiego di basi statistiche attuali; in secondo luogo il fabbisogno di superficie nell'arco di tempo dei prossimi 15 anni sulla base di valutazioni plausibili e fondate dello sviluppo demografico ed economico. Le riserve interne d'utilizzazione andranno mobilitate e scaglionate in diversi periodi di pianificazione, soprattutto laddove esistono zone edificabili con tassi di densificazione inferiori alla media.

Questo proposito è però spesso confrontato a ostacoli come ad esempio complesse strutture di proprietà o mancanza di know-how da parte dei responsabili locali delle costruzioni e della pianificazione. D'altronde, una densificazione indifferenziata e puramente quantitativa può generare una resistenza politica. Quindi, l'aspetto qualitativo della densificazione è importante tanto quanto quello quantitativo. Oggigiorno esistono numerose raccomandazioni e raccolte di esempi riusciti per la realizzazione di una densificazione intelligente[2].
Anche l'offerta di consulenza «Sites en dialogue» predisposta nel 2012 in particolare per i Comuni dalla VLP-ASPAN, può contribuire in modo considerevole ad una crescita qualitativa. Esempi di «buona prassi» [best practice] continuamente completati e ben presentati dovrebbero sostenere la realizzazione pratica e aiutare ad aumentare il consenso per l'edilizia compatta nell'opinione pubblica. Inoltre, è necessario intensificare lo scambio di esperienze tra i Cantoni affinché possano adempiere celermente sia a livello legislativo sia a livello pratico il mandato di densificazione previsto dalla revisione della legge sulla pianificazione del territorio.

Collegamento tra la pianificazione del territorio e un'edilizia sostenibile

Affinché la futura prassi della densificazione adempia anche altri criteri della sostenibilità, segnatamente nel settore dell'energia e del clima, il dibattito relativo alla pianificazione del territorio deve essere collegato ancora più conseguentemente con quello relativo all'edilizia sostenibile. Alcune iniziative esemplari sono ad esempio la recente istituzione della rete a larga partecipazione Network Costruzione Sostenibile Svizzera (NNBS; www.nnbs.ch) e il lancio di uno Standard per la costruzione sostenibile (SNBS).

Il rinnovamento degli insediamenti come opportunità

Il successo di quest'impegno concertato dipenderà anche dal fatto che la densificazione non venga percepita semplicemente come un male necessario per far fronte ad una crescente penuria di spazio, ma come molteplice opportunità. La trasformazione degli insediamenti offre, oltre ad un potenziale economico, anche una possibilità d'intervento per il necessario sviluppo ecologico della Svizzera. Se si riuscirà a rivalutare in modo qualitativo e formale i vecchi quartieri la cui sostanza edificata non corrisponde più del tutto alle esigenze odierne, si otterrà un punto a favore della qualità dell'insediamento e della vita. La trasformazione sostenibile dei nostri insediamenti può così diventare per il nostro Paese un progetto per il futuro visionario, capace di mobilitare e dare un senso alle cose.

[1] ETH Zurigo, IRL (Istituto per lo sviluppo del territorio e del paesaggio), 2012: Schweizweite Abschätzung der inneren Nutzungsreserven. Studio su mandato dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, Berna.

[2] A titolo esemplare:
- RZU, Pianificazione regionale Zurigo e dintorni (2008): Qualitätsvolle innere Verdichtung – Anregungen für die Praxis. Zurigo.
- Direzione delle costruzioni del Cantone di Zurigo (2013): Wachstum bewältigen, Qualitäten bewahren. Zürcher Umweltpraxis ZUP nr. 71. Zurigo.

(traduzione)

Daniel Wachter, 1961, geografo. Ha diretto dal 2001 la sezione Sviluppo sostenibile dell'ARE che coordina la politica della Svizzera in materia di sostenibilità. Insegna inoltre come professore titolare all'Università di Zurigo sul tema dello sviluppo sostenibile. Dall'ottobre del 2013 è a capo dell'Ufficio per i Comuni e l'ordinamento del territorio del Cantone di Berna.

Strumenti a sostegno della densificazione

La densificazione degli insediamenti vuole rafforzare lo sviluppo sostenibile mobilitando le riserve interne d'utilizzazione. Ma come va inteso questo concetto? La realizzazione della prima tappa della revisione della LPT ne fornisce una spiegazione essenziale: prima di procedere a nuovi azzonamenti ci si aspetta uno sfruttamento minimo delle zone edificabili. La differenza con l'utilizzazione effettiva corrisponde alle riserve interne di utilizzazione. È compito di Cantoni e Comuni identificare e mobilitare queste superfici.
Come sostegno si dispone di strumenti perfezionati e collaudati. Alcuni esempi sono
• Raum+ (ETH Zurigo: rilevamento delle riserve d'utilizzazione edificabili realizzabili),
• LUBAT (Cantone di Lucerna: strumento per l'analisi delle zone edificabili),
• Netzwerk Altstadt (VLP – ASPAN: 4 strumenti),
• Dichtebox Metron (7 strumenti per lo sviluppo centripeto),
• Simulatore RBG (HSLU: pianificazione del territorio, sviluppo demografico e finanze comunali).

Approcci validi ed esemplari si possono trovare anche nei progetti modello dell'ARE come ad esempio Malley/Ouest Lausannois (Schéma directeur de l'ouest lausannois SDOL).

Matthias Howald,
matthias.howald@are.admin.ch

Adattare il consumo di superficie alla crescita della popolazione

Marco Kellenberger
marco.kellenberger@are.admin.ch

Uno degli obiettivi fondamentali della pianificazione del territorio è l'arginamento dell'espansione disordinata degli insediamenti. A tal fine è necessario frenare il consumo di suolo. L'aumento della popolazione è però rapido e il consumo di superficie pro capite continua a crescere. Su questo sfondo, la "densificazione" diventa un obbligo. La revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio approvata nel marzo del 2013 prevede tra l'altro un'uniformizzazione a livello nazionale della prova della necessità di nuovi azzonamenti. Questo potrebbe rallentare il consumo di suolo.

L'utilizzazione misurata del suolo è un postulato centrale della pianificazione del territorio svizzera. Questo è stabilito in modo inequivocabile nell'articolo 1 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT). Vi corrisponde necessariamente un'utilizzazione ottimale delle superfici d'insediamento, tenendo presente che l'intensità dell'utilizzazione sarà diversa secondo la struttura dell'insediamento e le condizioni locali. Ma non è solo nelle regioni densamente urbanizzate dell'Altopiano, con il loro forte aumento di esigenze d'utilizzazione, che la pianificazione del territorio è chiamata a contribuire ad un'utilizzazione possibilmente efficiente di un territorio ormai scarso. Anche nelle zone rurali uno sviluppo dell'insediamento parsimonioso del suolo è una necessità se si vogliono mantenere i paesaggi naturali come risorsa per lo svago e il turismo. Nel frattempo, l'espansione disordinata degli insediamenti in continua accelerazione comincia ad essere considerata una minaccia dalla popolazione che essa non è più disposta a tollerare, come ha dimostrato l'esito di diverse votazioni.

Nel quadro delle analisi a livello nazionale sull'evoluzione degli insediamenti e del consumo di suolo, la mancanza di dati unitari si rivela spesso problematica. Grazie alla statistica delle zone edificabili, ai dati relativi alla popolazione ed ai posti di lavoro e con l'aiuto della statistica federale della superficie è però possibile delineare chiaramente almeno le tendenze generali. La statistica quinquennale delle zone edificabili della Svizzera 2012, pubblicata all'inizio del 2013, presenta diverse analisi relative alla densità d'utilizzazione. Per motivi metodologici, i confronti con la precedente statistica sono possibili solo in parte. Nondimeno, il paragone con la statistica delle zone edificabili 2007 permette comunque di concludere che la densità d'utilizzazione nelle zone edificabili è tendenzialmente aumentata negli ultimi anni.

Superficie di zona edificabile per abitanti e occupati secondo il tipo di Comune (in m²/A+O)

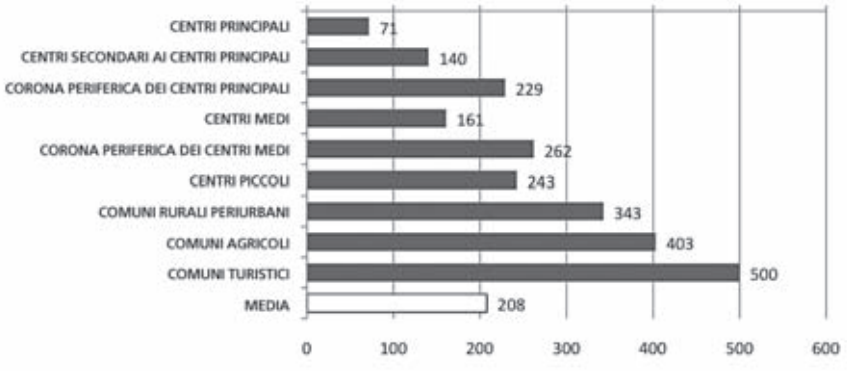


Fig 1: Superficie di zona edificabile per abitanti e occupati secondo il tipo di Comune (in m²/A+O). Fonte: statistica delle zone edificabili della Svizzera 2012 (ARE, 2013)

Non da ultimo l'approvazione della popolazione svizzera della revisione parziale della LPT nella votazione popolare del marzo 2013 desta la speranza che questa tendenza, positiva dal punto di vista della pianificazione territoriale, si confermi. Si notano comunque delle differenze regionali molto marcate. Soprattutto nelle regioni centrali a carattere urbano si constata chiaramente un minore fabbisogno di metri quadrati di zona edificabile per abitante e persona occupata rispetto alla media nazionale.

Oltre all'utilizzazione efficiente delle superfici d'insediamento esistenti anche la protezione delle superfici agricole dall'edificazione e in generale il contenimento della perdita di paesaggio in seguito all'espansione disordinata degli insediamenti rappresentano un obiettivo centrale della pianificazione del territorio. L'analisi dello sviluppo della superficie d'insediamento permette di dedurre quanto questo obiettivo sia stato finora raggiunto. I dati di base sono forniti dalla statistica della superficie dell'Ufficio federale di statistica (UST), rilevata a livello nazionale secondo criteri unitari. Un importante indicatore, citato dal Consiglio federale anche nella Strategia per uno sviluppo sostenibile, è la «superficie d'insediamento pro capite» cioè la superficie d'insediamento «consumata» in media da ogni persona. Come filo conduttore vale: la superficie insediativa non deve crescere più della popolazione, anzi: ideale sarebbe una crescita minore. In molte regioni dell'area metropolitana di Zurigo e dell'Arco lemanico ciò è effettivamente il caso. Una stabilizzazione della superficie d'insediamento per persona non significa però per forza una diminuzione dell'espansione disordinata degli insediamenti. Se la popolazione continua a crescere ci sarà comunque un'ulteriore edificazione di superfici. Anche altri aspetti negativi dell'edificazione dispersiva come una struttura insediativa disordinata o monotona o il consumo di terreno coltivo di qualità potrebbero continuare a manifestarsi.

Uno sguardo ai risultati intermedi della nuova statistica della superficie (2004/09) rivela che soprattutto nei piccoli centri e nei Comuni a carattere rurale, agricolo e turistico, la velocità dell'espansione dispersiva degli insediamenti e della perdita di superficie agricola continua ad accelerare o ha ripreso ad aumentare. Solo le cinture dei centri principali presentano uno sviluppo positivo nel corso del tempo. Nei centri principali, nei centri secondari ai centri principali e nella corona periferica dei centri medi si osserva perlomeno una certa stabilizzazione dello sviluppo. Non sono inclu-

	1979/1985	1992/1997	2004/2009
Centri principali	145 m²	151 m²	152 m²
Centri secondari ai centri principali	253 m²	264 m²	263 m²
Corona periferica dei centri principali	404 m²	399 m²	379 m²
Centri medi	274 m²	294 m²	301 m²
Corona periferica dei centri medi	427 m²	430 m²	427 m²
Centri piccoli	432 m²	462 m²	496 m²
Comuni rurali periurbani	606 m²	597 m²	611 m²
Comuni agricoli	764 m²	773 m²	813 m²
Comuni turistici	788 m²	783 m²	821 m²
Totale	381 m²	395 m²	400 m²

Tabella 2: «superficie d'insediamento pro capite» secondo i tipi di Comune ARE (valori solo per territori parziali della Svizzera, risultati intermedi statistica della superficie 2004/09). Fonte: UST, statistica della superficie, ESPOP.

si in questa analisi parti del Cantone dei Grigioni le cui cifre attuali saranno disponibili solo nell'autunno del 2013.

A livello nazionale, le superfici d'insediamento sono aumentate tra il 1979/85 e il 1992/97 di oltre il 13 per cento e tra il 1992/97 e il 2004/09 ancora di ben il 9 per cento. Negli anni successivi all'ultimo rilevamento, la crescita della popolazione ha subito di nuovo una netta accelerazione si può quindi prevedere anche un'accelerazione della crescita della superficie d'insediamento.

Analisi speciali dell'UST evidenziano che oltre il 90 per cento di tutte le nuove superfici insediative vanno a scapito di terreni a precedente uso agricolo, in particolare di pregiato terreno coltivo. Un'analisi approfondita delle categorie parziali delle superfici d'insediamento rivela inoltre che a partire dagli anni '80 è soprattutto l'area residenziale a crescere in modo superiore alla media.

L'aumento dell'area residenziale presuppone corrispondenti azzonamenti. La revisione parziale della LPT accolta in votazione popolare nel marzo del 2013, richiede che le dimostrazioni del fabbisogno per tali azzonamenti siano stabilite in modo uniforme a livello nazionale. Questa uniformizzazione richiede uno sviluppo ulteriore mirato e un completamento degli indici di densità.

Non sorprende il fatto che gli indici di densità differiscano secondo la regione o il tipo di insediamento, ma sarebbe logico attendersi che regioni e Comuni con strutture simili presentino valori di densità simili. Le prime analisi mostrano però che non è sempre così. Con analisi approfondite e l'inclusione di ulteriori indici di densità, la statistica potrebbe aiutare ad identificare regioni e Comuni con evidenti valori positivi. Con questi esempi best practice si potrebbe mostrare nel singolo caso come sia possibile uno sviluppo dell'insediamento di qualità e parsimonioso nell'uso del suolo.

(traduzione)

Marco Kellenberger, 1971, ha studiato geografia e scienza delle comunicazioni all'Università di Berna. Presso l'ARE è responsabile del Programma d'osservazione del territorio svizzero. Si occupa principalmente dell'analisi dello sviluppo territoriale della Svizzera e della ricerca di base su statistica territoriale, indicatori e monitoraggio.

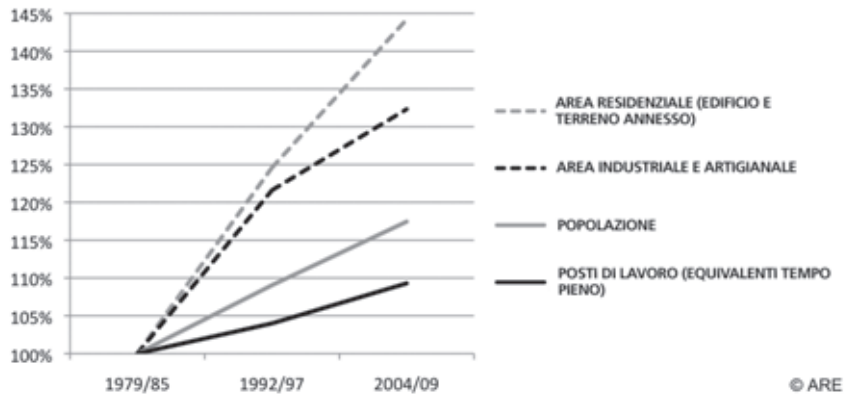


Diagramma 3: sviluppo dell'area residenziale, dell'area industriale e artigianale, della popolazione e dei posti di lavoro (valori solo per territori parziali della Svizzera, risultati intermedi statistica della superficie 2004/09), indicizzati: 1979/85 = 100%. Fonte: UST, statistica della superficie, ESPOP, censimenti delle aziende.

Lo sviluppo sostenibile dei trasporti e del territorio richiede un buon coordinamento

Reto Lorenzi
reto.lorenzi@duebendorf.ch
Stefan Lüthi
stefan.luethi@bruggerconsulting.ch

Il voto del popolo svizzero a favore della revisione della legge sulla pianificazione del territorio e dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie testimonia il fatto che i cittadini sono sempre più consapevoli della scarsa disponibilità di suolo. Per garantire uno sviluppo sostenibile è necessaria una politica dei trasporti e del territorio coerente e ben coordinata. Lo sviluppo centripeto degli insediamenti vi assume un ruolo centrale.

La Svizzera persegue uno sviluppo sostenibile degli insediamenti e dei trasporti. Le sfide nell'ambito dello sviluppo degli insediamenti restano impegnative. I calcoli delle tendenze a livello comunale per l'anno 2030, basati sulle cifre più attuali relative allo sviluppo demografico e occupazionale, forniscono i seguenti risultati.

- Popolazione: fino al 2030, la popolazione si concentrerà sempre più nelle aree metropolitane, in particolare quelle di Zurigo e dell'Arco lemanico. Particolarmente toccate saranno le cinture dei centri di medie e grandi dimensioni.
- Occupazione: la crescita degli impieghi non si concentrerà negli stessi luoghi della crescita demografica, ma in centri specifici all'interno delle aree metropolitane.
- Abitare e lavorare: dall'analisi di tendenza comparativa dello sviluppo futuro della popolazione e degli impieghi a livello comunale risulta che il divario territoriale tra le funzioni residenziali e quelle lavorative si accentuerà chiaramente entro il 2030 (cfr. grafico 1).

I movimenti di trasporto aumentano

La Svizzera è uno spazio di tipo policentrico con numerosi centri di piccole e grandi dimensioni che, grazie alle brevi distanze di percorrenza, assicurano alla popolazione un buon accesso ai posti di lavoro e alle infrastrutture d'approvvigionamento, di formazione, dei servizi e del tempo libero. Se la politica considera in modo adeguato la realtà funzionale della Svizzera e agisce di conseguenza è possibile, con uno sviluppo territoriale policentrico, congiungere meglio le forze delle singole partizioni territoriali e quindi aiutare la piazza svizzera ad affermarsi anche in futuro in un contesto di competitività globale. Secondo il Progetto territoriale Svizzera è quindi necessario creare delle aree d'intervento e rafforzare la rete policentrica formata da città e Comuni. Effettivamente, le analisi del Modello del traffico viaggiatori a livello nazionale (NPVM) mostrano che in futuro i movimenti di trasporto continueranno a crescere. Questo non concerne soltanto le brevi distanze: con gli ampliamenti dell'infrastruttura dei trasporti attualmente previsti, i movimenti del TMP (numero viaggi del traffico motorizzato privato effettuati da persone tra gli agglomerati) tra i singoli agglomerati nelle aree metropolitane aumenteranno chiaramente. Contemporaneamente, anche i movimenti del trasporto pubblico (numero viaggi del TP effettuati da persone tra gli agglomerati) aumenteranno sia nelle aree metropolitane sia tra gli agglomerati principali del sistema urbano svizzero (cfr. grafico 2).

Crescono le sfide poste alla politica dell'ordinamento territoriale e dei trasporti

Le tendenze attuali dello sviluppo della popolazione, dell'impiego e dei trasporti evidenziano una serie di sfide differenziate dal punto di vista territoriale.

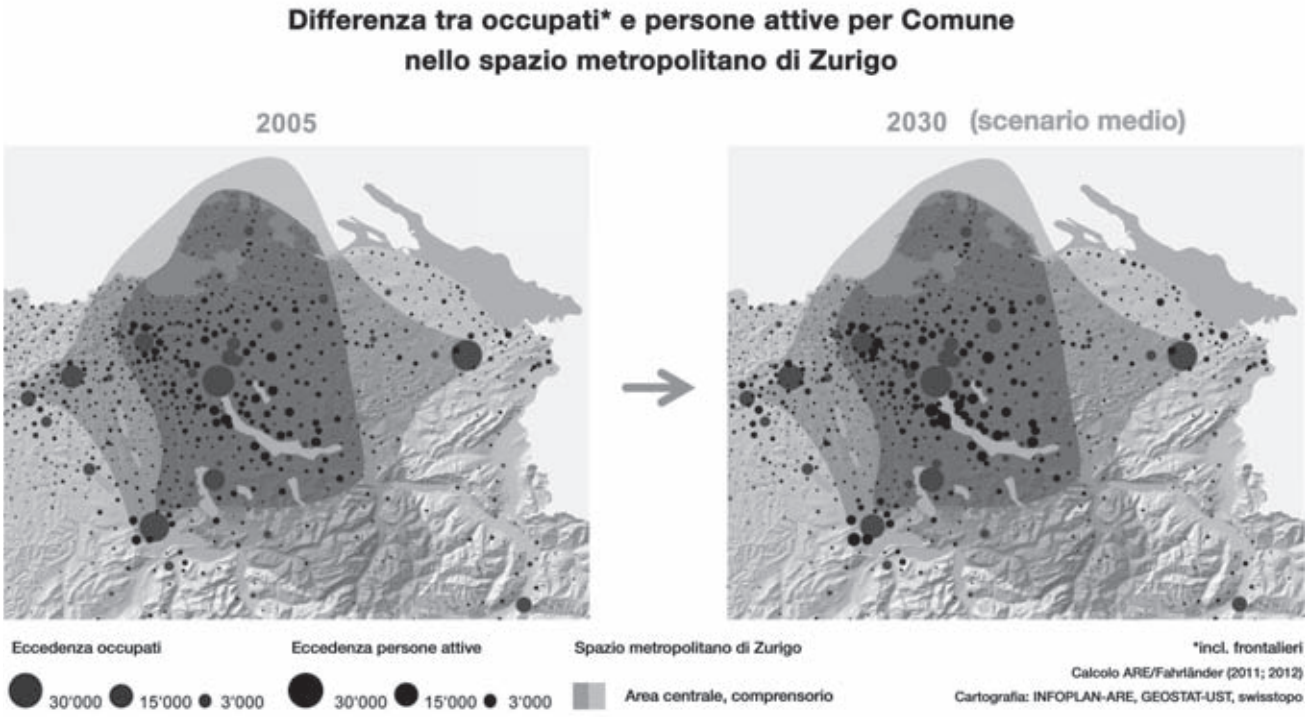


Grafico 1: differenza tra occupati e persone attive per Comune nello spazio metropolitano di Zurigo.

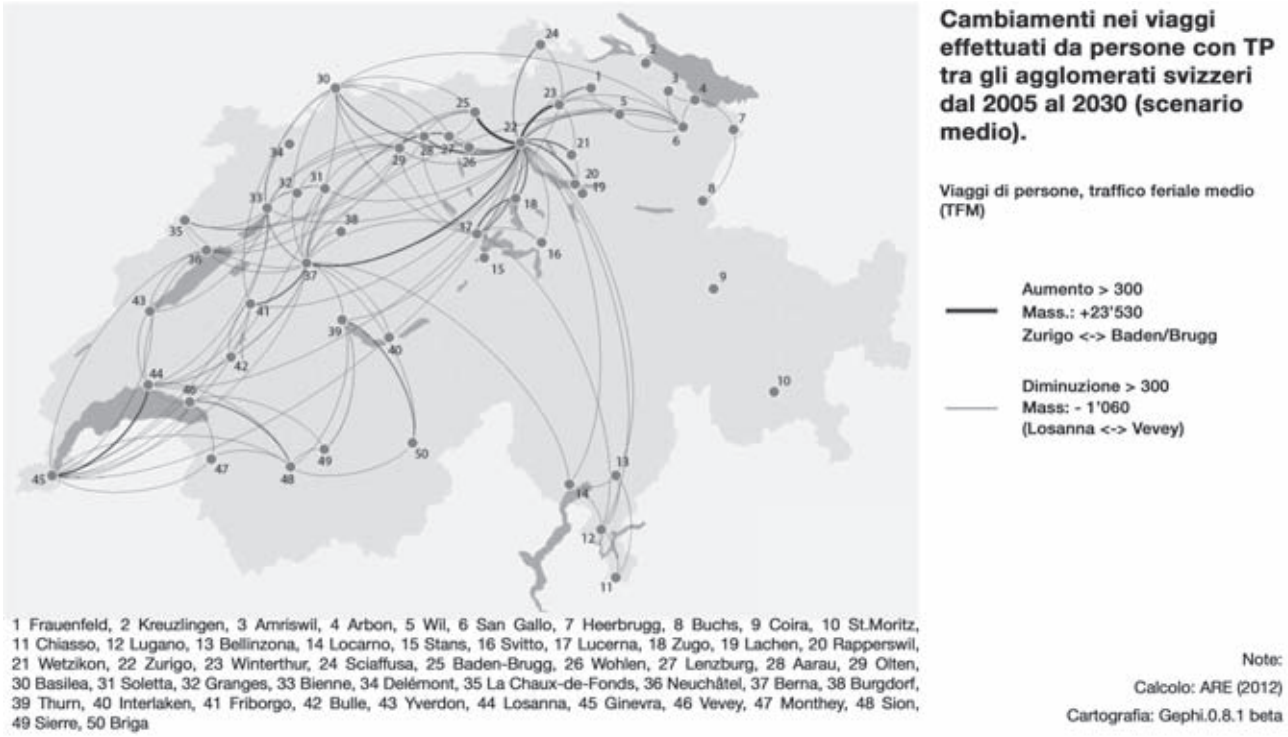


Grafico 2: cambiamenti nei viaggi effettuati da persone con TP tra gli agglomerati svizzeri dal 2005 al 2030 (scenario medio)

• A livello di sistema urbano svizzero, il trasporto pubblico è un importante motore dello sviluppo territoriale. Qui la sfida consiste nel non favorire ulteriormente la tendenza al pendolarismo su lunghe distanze con aumenti della velocità nell'infrastruttura ferroviaria e stradale.

• Le aree metropolitane si rivelano nuovi importanti perimetri d'intervento dello sviluppo urbano in Svizzera. Qui la sfida consiste nel coordinare in modo ottimale lo sviluppo ulteriore del sistema dei trasporti con lo sviluppo territoriale. Le aree d'intervento del Progetto territoriale Svizzera offrono in questo senso una base strategica adeguata. Non vanno considerati solo i movimenti interni, ma anche quelli fra le aree d'intervento così come la gerarchia funzionale-territoriale nel sistema urbano svizzero.

• In certi agglomerati e corridoi stradali e ferroviari sono da prevedere strettoie di capacità. La sfida consiste nel superamento dei conflitti tra traffico a lunga distanza e trasporto regionale, nell'elaborare soluzioni transvettoriali e nell'armonizzare l'evoluzione futura con la pianificazione del territorio.

• La crescita della popolazione è maggiore nello spazio suburbano. Parallelamente, la quota TMP è relativamente elevata. La sfida consiste nella rivalutazione generale delle aree suburbane, nella loro densificazione e nell'attivazione del potenziale inutilizzato del trasporto pubblico e del traffico lento tramite offerte d'elevata qualità nei trasporti pubblici locali.

• Nelle città nucleo, il trasporto pubblico locale è un forte concorrente del traffico lento. Qui la sfida consiste nell'aumentare la quota del traffico lento a breve distanza nonostante l'ottimo servizio di trasporto pubblico, ad esempio con un'accelerazione del traffico ciclistico al di fuori delle zone pedonali. Contemporaneamente, le città nucleo devono essere densificate con qualità e la qualità abitativa deve essere migliorata.

• Rispetto alle aree metropolitane, la problematica relativa al carico di traffico nelle regioni rurali periferiche è chiaramente minore. Qui la sfida consiste nello sviluppare e realizzare alternative di collegamento economiche nel caso di infrastrutture a debole utilizzazione.

Utilizzare meglio il potenziale delle infrastrutture già esistenti

Nel 2030, le grandi sfide legate ai trasporti si presenteranno soprattutto negli agglomerati e nelle aree metropolitane. La divisione funzionale-spaziale del lavoro, rispettivamente la dissociazione dell'abitare e del lavorare, portano sempre più alla formazione di aree metropolitane policentriche. La discrepanza spaziale tra lo sviluppo demografico e quello occupazionale si accentuerà chiaramente fino al 2030. Questo comporterà un aumento delle distanze percorse e quindi, a pari-

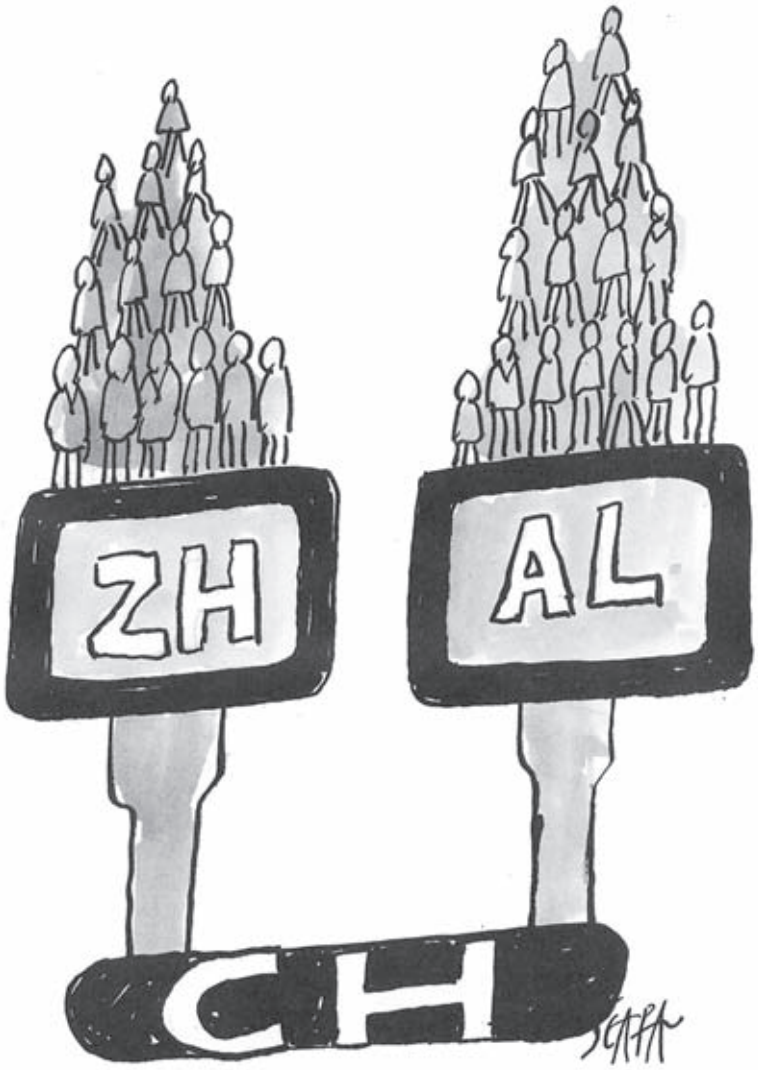
tà di numero di tragitti, una maggiore prestazione di traffico. Influenzare la ripartizione territoriale della popolazione e dei posti di lavoro non può cambiare sostanzialmente questi effetti negativi, al massimo minimizzarli. Si tratta in primo luogo di provvedere tramite una ripartizione territoriale adeguata che i processi negativi non vengano accentuati e i potenziali delle infrastrutture già esistenti siano utilizzati al meglio. Parallelamente, degli incentivi monetari come il mobility pricing o una riduzione della deduzione fiscale per i pendolari possono servire ad attenuare la tendenza verso un pendolarismo su lunga distanza.

(traduzione)

●

Reto Lorenzi, 1969, ha conseguito il diploma in Rural Engineering ETH presso la sezione del genio rurale e delle misurazioni del Politecnico di Zurigo. Durante e dopo lo studio è stato attivo come pianificatore dei trasporti, quindi ha lavorato per diversi anni presso un ufficio privato di pianificazione e consulenza come urbanista. Dal 1999 al 2007 ha diretto il settore Pianificazione dei trasporti presso l'Ufficio dei trasporti del Cantone di Zurigo. A partire dal 2008 è stato responsabile della sezione Politica dei trasporti dell'ARE. Dal 2013, Reto Lorenzi è urbanista presso la cittadina di Dübendorf.

Stefan Lüthi, 1978, ha studiato geografia ed economia politica alle Università di Zurigo e Sheffield (GB) e ha conseguito il dottorato in sviluppo territoriale nel 2011 presso l'Università tecnica di Monaco. Dal novembre del 2011 all'ottobre del 2012 ha lavorato presso l'ARE nella sezione Politica dei trasporti. Dal 2012 è consulente responsabile di progetti presso BHP – Brugger und Partner AG. I temi principali dei suoi mandati sono l'economia della conoscenza, lo sviluppo sostenibile del territorio e delle localizzazioni, l'economia regionale, la governance metropolitana nonché la politica regionale e degli agglomerati.



Il Cantone di Zugo punta sullo sviluppo centripeto

Heinz Tännler
heinz.taennler@zg.ch

La richiesta di terreno nel prosperoso Cantone di Zugo è chiaramente aumentata nel corso degli ultimi anni. Parallelamente si è rafforzata anche la pressione insediativa sul paesaggio e gli alloggi a buon mercato sono diventati merce rara. Ora si intende cambiare rotta con una strategia di densificazione a livello di piano direttore.

La crescita demografica superiore alla media e la prosperità economica hanno marcatamente cambiato, nel corso degli ultimi anni, l'aspetto del Cantone di Zugo. Laddove fino a poco tempo fa pascolavano le mucche su prati ubertosi, si erge oggi un numero considerevole di costruzioni nuove e di infrastrutture. Questo sviluppo è però altresì fonte di disagio e preoccupazione. Sempre più sovente la popolazione di Zugo si lamenta del repentino cambiamento in atto nel loro Cantone, della perdita di quadri paesistici familiari, della pressione insediativa sugli spazi verdi limitrofi. Si osserva inoltre che la costante fame immobiliare spinge gli affitti alle stelle e costringe la popolazione residente da generazioni a trasferirsi nei Cantoni limitrofi.

Correzione di rotta tramite il piano direttore

Questi effetti collaterali dell'elevata dinamica di sviluppo sono noti anche al Governo cantonale e lo hanno indotto, nel 2010, a una correzione di rotta strategica e in particolare alla decisione di moderare la crescita della popolazione nei prossimi anni. Sono inoltre previste misure contro la dispersione insediativa e la disaggregazione sociale. L'adattamento del piano direttore è stato accolto come misura prioritaria nel programma di legislatura.
Nel corso degli ultimi mesi, il Cantone e gli 11 Comuni zughesi si sono occupati del piano direttore cantonale. Dapprima si trattava di correggere al ribasso i valori perseguiti in relazione allo sviluppo demografico. Il proposito si è finora rivelato gravido di conflitti. I Comuni si sono sentiti condizionati nella loro politica di raggruppamento motivata dalla politica fiscale, tanto che nei dibattiti si sono occasionalmente sentiti termini come «socialismo» e financo «comunismo». Alla fine si è però riusciti a raggiungere un accordo relativo a valori più bassi per la popolazione residente per l'anno 2020. Quest'ultimi sono di natura vincolante per le autorità e saranno introdotti nelle prossime revisioni dei piani regolatori. Le autorità comunali sono quindi chiamate a convincere gli elettori dell'utilità di una limitazione della crescita. In totale, le correzioni a livello comunale porteranno ad una diminuzione della crescita demografica di complessivamente 3000 persone. Questo significa che per il 2020 si persegue ora l'obiettivo di una popolazione cantonale di 124'000 persone anziché 127'000 come previsto dal vecchio piano direttore del 2004. Per l'anno 2030 si è fissato l'obiettivo cantonale di 135'000 persone.

Uno sviluppo centripeto grazie alla limitazione degli insediamenti

Indebolire la crescita demografica naturalmente non basta. La misura ha l'effetto di una valvola che permette di ridurre lievemente la pressione sul paesaggio e sui prezzi dei terreni, ma non necessariamente permette di scongiurare la dispersione insediativa o il rischio di una disaggregazione sociale. Tanto più visto che il programma strategico del Governo prevede comunque la possibilità di un'ulteriore «crescita limitata». L'adattamento del piano direttore prevede correzioni strutturali proprio in considerazione di questa problematica. La ricetta si chiama «sviluppo centripeto».
Per sottolineare quest'obiettivo, il nuovo piano direttore cantonale obbliga i Comuni a rinunciare, in occasione della prossima revisione della pianificazione locale, a nuovi importanti azzonamenti. In casi eccezionali, è mantenuta la possibilità del completamento puntuale delle zone edificabili già stabilite. L'adattamento proposto mira quindi essenzialmente a concentrare la crescita degli insediamenti entro le zone edificabili attualmente in vigore. Con questa politica dell'insediamento orientata alla densificazione, il piano direttore protegge il paesaggio naturale e lascia alle prossime generazioni abbastanza opzioni per organizzare lo spazio sociale. Contemporaneamente, la nuova regolamentazione permette ai Comuni di continuare a crescere visto che secondo i dati statistici circa il 16 per cento delle superfici dell'area d'insediamento attuale non è ancora edificato.

La densificazione necessita di un cambiamento di mentalità

Come strumento ulteriore per favorire lo sviluppo centripeto, il piano direttore prevede come novità la delimitazione di aree di densificazione. Questo offre ai Comuni un maggiore margine di manovra, ma li obbliga anche ad assicurare l'adempimento di requisiti d'alta qualità da parte dei progetti edilizi previsti segnatamente dal punto di vista dell'urbanistica, dell'urbanizzazione e dell'integrazione nel paesaggio. La creazione di siffatte aree di densificazione offre la possibilità di limitare efficacemente l'estensione in superficie e di concentrare le nuove costruzioni in ubicazioni ben attrezzate. Ciò comporterà evidentemente altri mutamenti dell'aspetto degli insediamenti in certe parti del Cantone. Resta ancora da appurare quanto i Comuni faranno uso della possibilità di delimitare questo tipo di aree.

Lo sviluppo centripeto e la mescolanza sociale

L'effetto della strategia di densificazione non dovrebbe limitarsi all'incidenza territoriale. Il Governo cantonale vuole utilizzarla anche per mantenere l'eterogeneità sociale. A questo proposito, il piano direttore propone al Cantone e ai Comuni, in occasione del raggruppamento delle zone edificabili e di progetti di costruzione nelle aree di densificazione, di delimitare una parte dello sfruttamento supplementare per la creazione di spazio abitabi-

«Il Cantone di Zugo, in quanto a superficie, è il Cantone più piccolo della Svizzera. Proprio per questo, la pianificazione del territorio ha sempre mostrato particolare attenzione ad un uso parsimonioso del suolo.»

le a prezzi modici. La misura richiede però un adattamento della legge edilizia e di pianificazione. Grazie a ciò, in futuro, i Comuni potranno chiedere nel caso di progetti di costruzione ad accresciuta utilizzazione che una certa quota dello spazio abitativo sia riservata per alloggi a prezzi modici.

Il Cantone di Zugo, in quanto a superficie, è il Cantone più piccolo della Svizzera. Proprio per questo, la pianificazione del territorio ha sempre mostrato particolare attenzione ad un uso parsimonioso del suolo. Il fatto che il Cantone di Zugo presenti nella media nazionale la più piccola superficie di zona edificabile pro capite ne è solo la conferma. Gli auspicati adattamenti del piano direttore permetteranno di perseguire questa politica con successo. L'autunno prossimo, il Gran Consiglio deciderà se gli adattamenti proposti potranno essere attuati nella forma prevista.

(traduzione)

●

Heinz Tännler, 1960, dal gennaio 2007 è Consigliere di Stato a Zugo e Direttore del Dipartimento delle costruzioni. Avvocato e notaio, ha fatto parte del legislativo dal 1995 al 2003. In Parlamento ha presieduto la Commissione ospedaliera ed era membro della ristretta Commissione dell'economia pubblica. Prima della sua elezione in governo è stato direttore della sezione giuridica della Federazione internazionale del calcio (FIFA) a Zurigo e membro del suo direttivo.

« La densificazione delle aree urbanizzate è una priorità »

Intervista: Philippe Bovet e Pieter Poldervaart
Foto: Henri Leuzinger

La città di Calvino attira imprese che la rendono prospera, ma non può offrire abbastanza alloggi agli impiegati, che vanno a vivere nel Cantone di Vaud o in Francia. Tutto questo solleva domande e pone problemi. Densificare questa città che già è la più densa della Svizzera è dunque una vera sfida. Una sfida appassionante, afferma Isabel Girault, direttrice dell'Ufficio di urbanistica del Cantone di Ginevra.

Isabel Girault, 1961, di origine franco-tedesca, ha studiato architettura all'EPF Losanna. In seguito ha completato la sua formazione con un DEA (Diploma di studi approfonditi) in urbanistica e pianificazione del territorio presso l'Institut français d'urbanisme a Parigi. Ha iniziato la sua carriera professionale lavorando dapprima presso diversi studi d'architettura a Rolle/VD e a Lione e poi come architetto e urbanista indipendente. In seguito ha occupato in Francia funzioni di concetto in seno a diverse agenzie pubbliche d'architettura e d'urbanistica. Nel maggio del 2011 ha assunto la direzione dell'Ufficio di urbanistica del Cantone di Ginevra.

Il Cantone di Ginevra confina per gran parte con la Francia. Come è gestita questa prossimità?

Con la Francia noi condividiamo un bacino geografico naturale il che significa che abitiamo da tempo nello stesso territorio. Oggigiorno, assistiamo a una sempre più pressante appropriazione di questo spazio da parte delle persone che l'abitano o vi lavorano il che ci pone di fronte a certe problematiche. Noi affrontiamo questi problemi nel quadro del Comitato regionale franco-ginevrino (Comité régional franco-genevois, CRFG) attivo dal 1973 e in cui le autorità regionali e i rappresentanti eletti si scambiano opinioni in materia di politica regionale. Nel 2012 è stato istituito un consorzio locale di cooperazione transfrontaliera (Groupement local de coopération transfrontalière, GLCT), un organismo transfrontaliero specifico che raggruppa i principali eletti regionali. Il GLCT è un ottimo strumento per promuovere il progetto d'agglomerato «Grand Genève».

Contrariamente ad altre regioni urbane della Svizzera, nel Cantone di Ginevra si trovano ancora zone prettamente rurali e villaggi agricoli tradizionali. Questa particolarità della struttura territoriale è dovuta al fatto che qui vige la centralizzazione in materia di decisioni relative allo sviluppo degli insediamenti o piuttosto al fatto che la forte pressione insediativa si scarica altrove?

Un po' tutte e due le cose. Il centralismo favorisce una pianificazione territoriale coerente e Ginevra ha deciso di preservare le superfici agricole difficili da urbanizzare come spazi rurali. Di conseguenza, in effetti qui il suolo è diventato un bene talmente raro che la pressione insediativa si sposta all'esterno. Normalmente, in un centro densamente edificato esiste sempre una pressione insediativa che si manifesta nelle immediate vicinanze, quindi nella prima cintura dell'agglomerato. A Ginevra, questa pressione si riversa sulla seconda cintura d'agglomerato che è extraterritoriale, in Francia e nel Cantone di Vaud.

I nuovi progetti urbanistici potrebbero contribuire a risparmiare le superfici d'avvicendamento delle colture?

La densificazione delle aree già edificate è prioritaria. A Ginevra, il potenziale principale di densificazione si trova nei quartieri di villette unifamiliari. Essi costituiscono quasi la metà delle aree residenziali. Ma la densificazione in queste aree di sviluppo è difficile a motivo del frazionamento fondiario, delle caratteristiche di patrimonio culturale e delle qualità paesaggistiche da rispettare nonché del sistema antispeculativo. Dato che i prezzi dei terreni in queste zone sono limitati, i proprietari non sono invogliati a vendere i loro fondi, visto anche che i prezzi nelle zone ordinarie a volte ammontano al doppio. Finché esisteranno questi freni, la trasformazione dei quartieri di villette sarà molto lenta, fatto che ci obbliga a volgere lo sguardo verso le zone agricole: una loro frazione dovrà necessariamente essere utilizzata per scopi insediativi. E questo nonostante un uso molto parsimonioso del suolo e prima ancora d'aver realizzato la trasformazione nei quartieri di villette. È spiacevole, ma inevitabile.

A Ginevra Città e Cantone gli introiti fiscali provengono per lo più da imprese. Ciò significa che Ginevra crea posti di lavoro e delega la questione degli alloggi ai suoi vicini?

Per i Comuni è più interessante creare posti di lavoro e accogliere imprese. Per contro, costruire alloggi causa costi perché i Comuni sono tenuti ad approntare le infrastrutture d'urbanizzazione e gli spazi pubblici necessari. I Comuni come Ginevra che attirano impieghi e imprese, sono ricchi. Altri Comuni come per esempio Onex, che offrono quasi esclusivamente e in misura elevata spazio abitativo, hanno delle difficoltà.

I cambiamenti demografici influenzeranno la politica urbanistica di Ginevra?

Le famiglie con figli tendono piuttosto a cercare alloggi adatti a costi abbordabili da un'altra parte perché a Ginevra mancano appartamenti a prezzi modici. Esse lasciano il Cantone e questo provoca in media un invecchiamento della popolazione. È un problema non solo sociale e fiscale. L'esplosione del traffico pendolare che ne risulta è un problema anche funzionale.

Nella misura in cui il Cantone stabilisce le zone d'attività può anche definire la densità e le zone dove densificare. A che punto si trova questo processo?

Il piano direttore cantonale di Ginevra è estremamente preciso. La ripartizione delle densità vi è ben descritta e si orienta in funzione dell'infrastruttura dei trasporti perché i due fattori sono interdipendenti. Le zone di lavoro sono previste dove già si trovano infrastrutture adeguate. Disponiamo così di un piano direttore che assicura la maggior coerenza possibile tra le zone densificate sia per le aree abitative sia per quelle lavorative e che coincide con le infrastrutture offerte dal Cantone.

Dove si manifesta un'opposizione?

Le opposizioni sono numerose perché il suolo è ambito. Per ridurle, sviluppiamo nuovi metodi di progettazione di precoce intervento e con maggiore concertazione affinché gli abitanti siano maggiormente coinvolti nelle decisioni riguardanti lo spazio sociale in cui risiedono. Contemporaneamente, gli orizzonti degli studi sono ampliati al fine di dare senso e contenuto ai progetti urbani.

Esiste a Ginevra, Città e Cantone, una relazione tra l'aumento degli affitti e l'aumento dei chilometri percorsi dai pendolari?

Non sono certa che si possa stabilire una correlazione. A Ginevra abbiamo una particolarità, noi regoliamo in modo chiaro lo sviluppo degli affitti. Un aumento è possibile solo in seguito a un cambiamento di inquilino. Allora gli aumenti vanno dal 10 al 15 per cento. Di conseguenza i locatari restano in media 17 anni nell'appartamento, il che rispetto alla media svizzera è un periodo molto lungo. Le pigioni non sono certo modiche, ma la vera distorsione proviene dagli affitti al di fuori del Cantone e in particolare in Francia, dove è possibile ottenere il doppio di superficie abitativa a metà prezzo. È naturalmente allettante abitare là, anche se esistono certi svantaggi. Ci sono pochi alloggi in affitto, di solito si tratta di abitazioni in proprietà.
A ciò si aggiungono il tempo e i costi di trasferta, che purtroppo molte persone considerano solo dopo il loro trasloco in Francia. La questione dei trasporti è destinata ad assurgere a problema enorme perché i tragitti tra centro e periferia sono aumentati del 20 per cento in un decennio. D'altra parte, i Comuni attraversati dai pendolari tollerano sempre meno il traffico automobilistico. Da tempo Ginevra cerca di controllare il traffico pendolare, di limitare il trasporto individuale e di sostituirlo con il trasporto pubblico, mentre la Francia ha semplicemente ignorato per decenni il fenomeno della dispersione insediativa. Per fortuna le cose stanno cambiando. Va detto che in Svizzera si è poco propensi a partecipare al finanziamento delle infrastrutture francesi. Alle regioni francesi mancano però le risorse necessarie perché il loro sistema di finanziamento delle infrastrutture è basato sulle imposte versate dalle imprese. Imprese che si trovano a Ginevra! La questione del finanziamento deve quindi ancora essere risolta.

Qual è la rilevanza dei frontalieri?

Gli ultimi rilevamenti dell'Ufficio cantonale di statistica mostrano che su 299'000 persone che esercitano un'attività professionale a Ginevra, 109'000 provengono da fuori Cantone, di cui 80'000 dalla Francia.

Cosa intraprende Ginevra per far fronte all'aumento del volume del traffico, in particolare nel traffico transfrontaliero?

Il progetto d'agglomerato «Grand Genève» si basa su una visione di un agglomerato policentrico servito da mezzi di trasporto pubblico transfrontalieri. La colonna vertebrale è costituita dalla CEVA, la linea ferroviaria Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse, che è più di una tratta di trasporto transfrontaliero locale perché è il raccordo tra le reti ferroviarie svizzera e francese che attualmente terminano entrambe in stazioni di testa. L'insieme della rete dei trasporti è orientato sulla CEVA. Ne fanno parte altresì tre linee tramviarie ginevrine che saranno prolungate in territorio francese fino a raggiungere Annemasse, Saint-Julien-en-Genevois e St.Genis. Ma la difficoltà maggiore resta l'onere finanziario di queste infrastrutture per il Cantone Ginevra e per la Francia. E noi ci troviamo ai margini della Svizzera: qui, l'impalcatura infrastrutturale è più debole e c'è un forte ritardo da recuperare.

Il ruolo importante del Cantone quale autorità centrale non crea difficoltà nel raggiungere l'obiettivo di una maggiore densificazione a Ginevra?

Amministrazioni troppo ingombranti si trovano dappertutto (ride). Anche in altri Cantoni c'è bisogno di questo o quel timbro delle autorità e non credo che qui le procedure in materia di pianificazione del territorio siano più complicate. A Ginevra, la pianificazione del territorio compete al Cantone e non ai Comuni. È una particolarità locale che conferisce coerenza ai progetti su grande scala e permette di arginare meglio l'espansione disordinata degli insediamenti. La differenza si vede subito passando nel Cantone di Vaud. È vero che a Ginevra ci vuole tempo per ottenere una licenza edilizia, ma in materia di sviluppo territoriale trovo che il ruolo centralistico del Cantone sia piuttosto un vantaggio. Stiamo comunque cercando di migliorare le procedure e abbiamo recentemente effettuato una revisione della procedura d'autorizzazione: per piccoli progetti, il termine sarà ridotto da 4 mesi a una media di trenta giorni. È un primo passo, ce ne vorranno altri, ma non sono sicura che per mantenere un'urbanizzazione di qualità si debba forzatamente accelerare eccessivamente queste procedure. Siamo tutti d'accordo che la posta in gioco è elevata, quindi bisogna sapere cosa si vuole quando si pretende un'elevata qualità d'insediamento.

Torniamo per un attimo ai quartieri di villette. Il nuovo piano direttore prevede una densificazione di queste zone. Come pensa di procedere in pratica?

Prima di tutto, una recente modifica della legge permette una certa densificazione. Il precedente indice di copertura fondiaria dello 0,2 può adesso essere aumentato a 0,4 o addirittura a 0,6 se gli indici energetici sono buoni o ottimi. Inoltre, il piano direttore cantonale indica due vie di densificazione. Da un lato, il Cantone incoraggia le iniziative individuali senza ricomposizione particellare, allorquando si tratta di costruire dei piccoli volumi su particelle esistenti e già edificate tenendo conto delle fattispecie del patrimonio architettonico. La seconda è il perseguimento di un'elevata densità mediante il cambiamento di zona. Questo comporta un cambiamento radicale del tessuto urbano perché si costruisce su particelle raggruppate. Quest'ultima via richiede tempo, perché è necessario convincere i proprietari e fare in modo che la nuova configurazione risulti per loro vantaggiosa. Inoltre, il processo di cambiamento di zona, di cui non menzionerò i dettagli, è un processo lungo perché non si vuole togliere nulla a nessuno e l'espropriazione non fa parte della cultura svizzera.

Sarebbe possibile proporre agli impiegati delle organizzazioni internazionali di vivere in un appartamento in città anziché in una villetta?

Le organizzazioni internazionali si trovano per lo più sulla riva destra del lago, non lontano dalla frontiera e i loro impiegati sono effettivamente più mobili dei ginevrini. Vanno facilmente a

cercarsi un alloggio in Francia, soprattutto nel Dipartimento dell'Ain. Lo ripeto, per questa clientela così come per le famiglie ginevrine mancano appartamenti attraenti in vendita o in affitto a prezzi abbordabili.

Essendo francese, lei conosce la cultura della pianificazione urbanistica dei due Paesi. Quali sono le differenze e quali i punti in comune?

Le differenze sono così tante (ride). Attualmente, in Francia il potere si accentra negli agglomerati forti e non è più centralizzato solo a Parigi come spesso erroneamente si crede. Quando un sindaco motivato è anche presidente della sua comunità d'agglomerato, è lui che decide e che fa avanzare le cose. Questo funziona facilmente e in fretta perché dispone del potere, degli strumenti e dei metodi. Ciò non è possibile a Ginevra o in Svizzera. Quando però i Comuni sono mal strutturati come è il caso nei dintorni di Ginevra, sorge un problema perché non esiste un'unità decisionale forte. A Ginevra abbiamo buoni strumenti, ma anche un diritto di pianificazione molto malleabile. La scala è ridotta e si adattano le regole ad ogni caso particolare. In Francia, le regole sono basiche e si applicano dappertutto. In Svizzera, il consenso è reale e le decisioni in materia di pianificazione territoriale sono meglio soppesate. Sovente il risultato finale è migliore, ma necessita di molto tempo. A parte questi pochi punti, dobbiamo soprattutto imparare gli uni dagli altri.

Il federalismo svizzero e il principio di sussidiarietà danno ai Comuni e ai Cantoni una certa autonomia. Parallelamente, a motivo delle dimensioni ridotte delle strutture, la collaborazione regionale resta decisiva. Come realizza Ginevra questa collaborazione?

Il Cantone di Ginevra è lui stesso una regione, quindi va d'accordo con se stesso (ride) e non ha problemi su scala regionale. La collaborazione tra Cantone e Comune è sempre delicata perché un Comune ha una visione ristretta mentre il Cantone deve mantenere un orizzonte più ampio. Al contempo, è un bene doversi misurare con contropoteri. A mio avviso la collaborazione tra Comuni viene ancora praticata troppo poco e andrebbe sviluppata maggiormente. Al giorno d'oggi, le sfide dell'urbanistica e della pianificazione del territorio sono intercomunali e non più comunali.

Lei è membro del gruppo di lavoro che applica la legge sulla pianificazione del territorio (LPT). Quali sono in generale le sue aspettative in proposito?

Non vediamo grandi problemi. Quello che da anni facciamo a Ginevra è compatibile con la revisione della LPT. Certo, non vogliamo o vogliamo solo in misura ridotta edificare le zone agricole e a dipendenza da come si interpreterà la LPT, esiste il pericolo di non più poter costruire a Ginevra. Lo sviluppo degli insediamenti si trasferirebbe in Francia con i problemi che abbiamo già menzionato.

Inoltre, la LPT prevede che prima di cercare l'espansione territoriale nelle zone agricole siano densificate le zone già edificate. È il buon senso che parla ma la realizzazione non avviene con la stessa celerità come costruire nel verde, soprattutto nei quartieri di villette. Noi chiediamo quindi due cose. Prima di tutto, che si tenga conto delle difficoltà pratiche nel realizzare a Ginevra gli obiettivi lodevoli della LPT. Inoltre, che la Confederazione riconosca che il nostro piano direttore cantonale, stabilito secondo i principi della LPT, è un piano direttore di nuova generazione.

Qual è la sua visione relativa allo sviluppo ulteriore di Ginevra e della sua regione?

Mi piacerebbe che, a livello mentale, si cancellassero le frontiere. Che si considerasse il territorio come un sistema autonomo. Un esempio: sistematicamente si denuncia il numero dei passaggi di automobili alla frontiera. Ma a ben guardare si nota che il volume del traffico nel maggiore quartiere delle villette del Cantone corrisponde proporzionalmente al traffico di qualsiasi valico di frontiera. Bisogna quindi imparare ad analizzare oggettivamente il funzionamento dello spazio sociale, senza limiti amministrativi o territoriali.

(traduzione)

Il disegno dello spazio pubblico: strategia per la qualità urbana

Michele Arnaboldi
michele.arnaboldi@ma-a.ch

Fotoinserimento del progetto urbanistico sviluppato a Biasca. L'immagine mostra l'intenzione di intensificare il limite dell'area edificabile nei confronti dell'area agricola e la densificazione dell'area industriale (photo: autore)

La ricerca «Spazio pubblico nella ‹Città Ticino› di domani» si fonda sull'idea che la qualità urbana sia indissolubilmente legata alla qualità della spazio pubblico. La ricerca elabora progetti di casi studio a differenti scale, stimola il dibattito interdisciplinare sullo spazio pubblico e promuove la collaborazione tra università e Amministrazione pubblica. La ricerca assume il progetto – capace di sintetizzare una vasta gamma di questioni interdisciplinari – come principale strategia per produrre qualità urbana.

La ricerca «Spazio pubblico nella ‹Città Ticino› di domani» si fonda sull'idea che la qualità urbana sia indissolubilmente legata alla qualità dello spazio pubblico che la ricerca indaga con speciale attenzione alla sua morfologia e ai suoi aspetti fisici attraverso il progetto, inteso come strategia per la produzione di qualità urbana. La ricerca elabora progetti di casi studio a differenti scale, stimola il dibattito interdisciplinare sullo spazio pubblico e promuove la collaborazione tra università e Amministrazione pubblica.
Sollecitata dallo stato di crisi dei territori contemporanei, spesso incapaci di far fronte ai nuovi processi di modernizzazione, la ricerca intende reinterpretare profondamente il concetto di spazio pubblico così da estenderlo ai vuoti urbani e agli spazi residuali delle aree edificate, includendo le infrastrutture per la mobilità (dall'autostrada ai sentieri pedonali), gli spazi verdi e i boschi, fino alla scala del paesaggio. Novità di rilievo del nostro lavoro all'interno del PNR 65, è che la progettazione è considerata il principale strumento di ricerca. Si adotta perciò il principio di indivisibilità tra la fase di analisi e quella di progetto alle seguenti quattro scale: paesaggio, comprensorio, progetto urbano e architettura. Particolare attenzione viene naturalmente riservata alla qualità dello spazio pubblico, non più limitato alle categorie urbane tradizionali, bensì articolato anch'esso alle diverse scale e altresì ampliato nelle tipologie progettuali.

Il piano del progetto urbanistico di Biasca. Il progetto sviluppato alla scala 1:5'000 (originale) individua le aree strategiche nella definizione della qualità urbana dello spazio pubblico.

Cinque fasi della procedura di ricerca

La procedura della ricerca è strutturata in cinque fasi:

1. Raccolta di informazioni cartografiche, storiche e statistiche;
2. Analisi alla scala comprensoriale;
3. Identificazione delle caratteristiche specifiche dei diversi comprensori con individuazione di singoli casi studio;
4. Stesura di progetti-modello con la collaborazione di membri esperti del gruppo di accompagnamento e degli studenti dell'Accademia di architettura di Mendrisio;
5. Definizione di raccomandazioni applicabili a livello locale e regionale, a partire dai progetti elaborati.

La ricerca persegue obiettivi relativi alla qualità urbana attraverso l'applicazione dello strumento del «progetto territoriale» su tre livelli distinti: pratico, didattico e teorico.
L'approccio specifico della ricerca è infatti caratterizzato da tre temi principali: la definizione di nuovi perimetri di analisi territoriale (comprensori) in cui si sviluppano progetti e analisi territoriali; l'organizzazione di workshop interdisciplinari aperti al pubblico e agli studenti dell'Accademia di architettura di Mendrisio; la collaborazione con l'Amministrazione pubblica nel-

la stesura di piani strategici e raccomandazioni.
La ricerca definisce e analizza quattro comprensori, che compongono la spina dorsale del Cantone e sono maggiormente interessati dagli effetti dei nuovi processi di modernizzazione: «Fiume Ticino Nord» e «Fiume Ticino Sud», con i loro principali poli urbani (Biasca, Bellinzona e Locarno); «Bacino del Ceresio», ovvero l'area edificata delle valli del Vedeggio e del Cassarate; «Triangolo insubrico», ossia l'area edificata di Mendrisio-Chiasso, inserita nelle dinamiche transfrontaliere con Como e Varese e direttamente connessa con la rete della mobilità da e per l'aeroporto di Milano-Malpensa. La loro definizione non tiene conto dei limiti amministrativi, privilegiando piuttosto le condizioni geografiche, la morfologia a scala territoriale e la lettura delle dinamiche integrate del distretto. L'analisi dei comprensori, proprio perché attenta al rapporto tra fenomeni di antropizzazione e paesaggio, si concentra principalmente sui fondovalle, sui centri urbani e sulla disseminazione della cosiddetta «città diffusa». L'obiettivo scientifico del progetto di ricerca è riassumibile in un lavoro di identificazione dei criteri, dei processi, dei metodi e degli strumenti necessari a migliorare la qualità degli spazi pubblici della «Città Ticino», definendo simultaneamente un nuovo concetto di spazio pubblico da applicare alla condizione contemporanea. Lo spazio pubblico è la parte più rilevante delle città e dei villaggi, sino ai più minuscoli borghi. Agli spazi pubblici «tradizionali» si sono aggiunti, negli ultimi decenni, i luoghi della mobilità e della vita contemporanea: edifici per lo svago e per lo sport, centri commerciali, aree di servizio autostradali, posteggi, autosili, fermate dei trasporti pubblici, nodi intermodali. Queste nuove tipologie si sono dimostrate troppo spesso forme spaziali rapsodiche, frammentarie, persino caotiche: da qui l'urgenza di una loro assunzione sotto la categoria di spazi collettivi di interesse pubblico, in maniera da affrancarle dal destino di spazi residuali.

Il Ticino e i quattro comprensori identificati dalla ricerca (da nord comprensorio Fiume Ticino Nord, Fiume Ticino Sud, Bacino del Ceresio e Triangolo insubrico)

Michele Arnaboldi è architetto e urbanista. Nato nel 1953 ad Ascona, nel 1979 si laurea in architettura al Politecnico federale di Zurigo, dove dal 1982 al 1985 è assistente di progettazione presso la cattedra del professore Dolf Schnebli. Nel 1979 inizia una collaborazione con l'architetto ticinese Luigi Snozzi e dal 1985 dirige un proprio studio d'architettura a Locarno. Dal 1986 è membro della Federazione degli Architetti Svizzeri (FAS/BSA), sezione Ticino, e dal 1998 della Federazione Svizzera degli Urbanisti (FSU). Dal 1993 al 2005 è stato membro della Commissione Bellezze Naturali del Cantone Ticino e dal 1999 fa parte del comitato redazionale della rivista di architettura «Werk, Bauen + Wohnen». Dal 2002 è docente di progettazione architettonica presso l'Accademia di architettura di Mendrisio (USI) e dal 2009 professore nominato.

A morte il trampolino!

Philipp Loser
philipp.loser@tageswoche.ch

Tutto inizia e tutto finisce con il trampolino da giardino. Il trampolino da giardino nel corso della sua irrefrenabile ascesa ha sbaragliato tutta la concorrenza. Il grill in muratura con la decorazione di mosaico, il gazebo con le sagome autoadesive delle cornacchie, persino i nanetti da giardino: spazzati via dall'ottagono dell'orrore, da un paio di metri quadrati di nylon tenuti insieme da grosse molle coniche. Il trampolino da giardino è il segno più evidente, addirittura il simbolo, della progressiva espansione disordinata degli insediamenti nel territorio in Svizzera, del deturpamento progressivo dell'Altopiano.
Il trampolino da giardino, per cui le famiglie del ceto medio sborsano dai 500 ai 4'000 franchi – in base al principio «more quality, more fun» ossia «più qualità, più divertimento» come declama un sito web specializzato – questo trampolino rappresenta a più livelli e in modo esemplare tutti i problemi di cui si devono occupare gli urbanisti cantonali e federali.
Prima di tutto, il trampolino da giardino è orripilante (un fattore da non sottovalutare). Distrugge l'estetica di qualsiasi giardino, per curato che sia. Si erge ingombrante come un masso erratico e altrettanto fuori luogo su un prato accuratamente tagliato e regolarmente irrigato. Il trampolino da giardino non è solo brutto, occupa anche sfacciatamente molto posto. Sul sito web che consiglia «more quality», c'è tutta una lista delle possibili domande che una famiglia del ceto medio deve porsi dopo aver costruito la propria casetta «nel verde» e prima di valorizzarla («dobbiamo metterci un trampolino!») Una delle domande è: «Dimensioni: quanto dovrebbe essere grande un trampolino da giardino?»
E la risposta: «Il più grande possibile! Più superficie significa primo sicurezza e secondo divertimento e delle due cose non si ha mai abbastanza. Per adolescenti e adulti un diametro di 420 centimetri è il minimo assoluto!»
420 centimetri di diametro sono 13,8 metri quadrati . Ciò corrisponde quasi esattamente all'aumento del consumo di superficie abitativa per persona nel corso dell'ultimo trentennio. Nel 1980 lo svizzero abitava su 34 metri quadrati di superficie, oggi sono 48. Noi tutti ci siamo comprati un trampolino da giardino. Bisogna immaginarselo! Durante la campagna per la nuova legge sulla pianificazione del territorio, i fautori ripetevano come un mantra che in Svizzera ogni anno viene edificata una superficie pari al Lago di Walen. Questo confronto diventa veramente impressionante se lo si calcola in trampolini da giardino. Tenetevi forte: ogni anno, in Svizzera viene edificata una superficie pari a 1,75 milioni di trampo-

lini da giardino. Ma dove vogliamo metterli tutti quanti? C'è forse in questo Paese qualcuno che ancora non possiede un trampolino da giardino? È già iniziata la tendenza al secondo trampolino?
Contrariamente al Lago di Walen che in virtù della sua struttura risulta accessibile a tutti ed è quindi per così dire un posto partecipativo, il trampolino da giardino veicola nella sua essenza tutt'altro messaggio: il messaggio del ritiro, del ripiegamento e dell'isolamento, il balzo a ritroso nella solitudine. Nel suo giardino perfettamente recintato, lo svizzero salta su un trampolino perfettamente recintato.
Si preferisce restare soli. E se i figli dei vicini non dispongono ancora di un proprio trampolino, possono naturalmente passare da noi, ma solo dalle 14 alle 16 e per favore che si tolgano le scarpe perché a noi piace un trampolino pulito.
Naturalmente stiamo esagerando. E tuttavia, il trampolino da giardino offre una lezione a ogni urbanista. L'edificazione densificata degli insediamenti può avere successo solo se gli urbanisti saranno in grado di offrire alle famiglie del ceto medio svizzero un'alternativa al trampolino da giardino. C'è bisogno di una nuova insegna della borghesia per la quale non debba essere sacrificato nessun prato, piccolo o grande che sia. Se veramente la Svizzera va salvata dalla dispersione insediativa, negli agglomerati deve nascere una nuova convinzione, e cioè che è possibile essere felici anche senza casa monofamiliare con giardino. Abbiamo bisogno di una nuova sensibilità per la vicinanza e per la distanza, per lo spazio che abbiamo attorno e per il modo in cui lo usiamo. Di quanto spazio necessita una persona veramente? E l'estetica, non è forse stata trascurata in modo imperdonabile negli ultimi decenni? Non è forse più soddisfacente possedere un giardino grande la metà e riposarci o svagarci in un paesaggio libero da trampolini? Queste sono domande che non vengono trattate nell'applicazione della legge sulla pianificazione del territorio, ma che dovrebbero stare a cuore a tutti gli urbanisti. Una risposta in anticipo: a morte il trampolino!

(traduzione)

Philipp Loser, 1980, ha studiato storia e filosofia a Basilea e ha concluso il corso di diploma presso il MAZ (Medienausbildungszentrum/Ecole Suisse de Journalisme) *di Lucerna. Ha lavorato per la* Volksstimme *a Sissach e la* Basler Zeitung *nella cronaca cittadina e come corrispondente da Palazzo federale. Attualmente, Philipp Loser è redattore presso il Palazzo federale per la* TagesWoche.

Die schweizerische Raumplanung trauert um Marius Baschung

Marius Baschung – der erste Direktor des Bundesamtes für Raumplanung

Martin Lendi

Marius Baschung war der erste Direktor des 1980 neu geschaffenen Bundesamtes für Raumplanung, des heutige ARE. 1990 trat er in den Ruhestand. Der gesamtschweizerischen Raumplanung der Kantone unter Einbezug des Bundes hat er die ersten Schritte beigebracht. Kein einfaches Unterfangen. Der neue Verfassungsartikel 22^{quater} aBV von 1969 über die Raumplanung (zusammen mit Art. 22ter aBV über die Eigentumsgarantie) und die Grundsatzgesetzgebung vom 22. Juni 1979 bedingten Fingerspitzengefühl sowie Gesprächsfestigkeit mit den Kantonen und den mitengagierten Bundesämtern. Neue Ziele, Instrumente und Massnahmen waren zu lancieren – auch ein ausholendes Verständnis der Raumordnungspolitik. Impulse zu setzen, war nötig. Marius Baschung hat die Herausforderungen angenommen.

Bereits 1972 war er vom Bundesrat als Stellvertretender Delegierter für Raumplanung bezeichnet worden – 1975 sogar als Delegierter, in Nachfolge zu Prof. Martin Rotach von der ETH Zürich. Bereits in der Zeit zuvor wies sich der ausgebildete Jurist – in seinen Funktionen als Departementssekretär des Schaffhauser Baudepartementes, dann als Oberrichter daselbst und gleichzeitig als Mitarbeiter der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung – als Kenner der räumlichen Gestaltung und Entwicklung aus. Die «Randenplanung» – eine grossräumige Landschaft im genannten Kanton – hatte ihn innerlich bestimmt. Sie hat auch uns schon früh zusammengeführt.

Marius Baschungs erste Arbeiten im Bundesbern galten dem Vollzug des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (provisorische Schutzgebiete) vom 17. März 1972, ferner dem neu zu konzipierenden Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG), das am 22. Juni 1979 erging, nachdem das Gesetz vom 4. Oktober 1974 in der Volksabstimmung am 13. Juni 1976 hauchdünn verworfen worden war. Erhebliche Anstrengungen und juristische Kreativität waren verlangt. In der Funktion als Direktor war vorweg die Vollzugsverordnung zu erlassen. Vor allem aber sah er sich veranlasst, die kantonale Gesetzgebung zu unterstützen, dem Instrument des Richtplans Leben einzuhauchen und den Sachplanungen des Bundes Wege zu bereiten. Den vielseitigen Anfangsschwierigkeiten versuchte das Amt mit Erläuterungen zum RPG zu begegnen.

Bald schon zeigten sich offene Fragen, so rund um das Bauen ausserhalb der Bauzonen, um die Landschaftsplanung, um das Verhältnis Raum/Verkehr, Raum und Umweltschutz, zur Regionalpolitik, zum kantonalen Baurecht usw. Seine Hauptaufmerksamkeit widmete Marius Baschung den bodenpolitischen Aspekten. Es war ihm ausserdem wichtig, die raumplanerische Kompetenz der Kantone wachsen zu sehen.

Die Zeit von 1960 bis 1990, in der Marius Baschung für die Raumplanung tätig war, führte Pioniere in der Sache, von Seiten der Politik und der Wissenschaft zusammen. Sie hier zu nennen ist nicht möglich. Marius Baschung stand mitten drin. Für ihn prägend waren sicherlich Bundesrat Kurt Furgler und Hans Flückiger. Dazu kam das Viereck Bundesamt – Wissenschaft – Schweizerische Vereinigung für Landesplanung – Rechtsprechung, belebt durch deren Exponenten wie Bundesrichter Alfred Kuttler.

Martin Lendi

Prof. Dr. iur., Dr. h.c.,
(em) o. Professor
für Rechtswissenschaft, ETH Zürich,
Küsnacht/Zürich

L'aménagement du territoire suisse est en deuil

Décès de Marius Baschung, premier directeur de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire

Martin Lendi

Marius Baschung fut le premier directeur de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) nouvellement créé en 1980, et dénommé aujourd'hui ARE, et prit sa retraite en 1990. Il fut l'initiateur des premiers pas vers un projet d'aménagement national, du ressort des cantons, mais intégrant la Confédération. Une entreprise des plus délicates!

Le nouvel article constitutionnel 22^{quater} aCst sur l'aménagement du territoire (ainsi que l'art. 22ter aCst sur la garantie de la propriété) de 1969 et la loi-cadre du 22 juin 1979 exigeaient doigté et ténacité vis-à-vis des cantons et des offices fédéraux impliqués. Il fallait lancer de nouveaux objectifs, des instruments et des mesures, sans oublier une conception novatrice de la politique d'organisation du territoire. Il était impératif de parvenir à donner un élan. Marius Baschung releva tous ces défis.

En 1972, il fut nommé délégué suppléant de l'aménagement du territoire par le Conseil fédéral, puis en 1975, délégué à l'aménagement du territoire, prenant alors la succession de Martin Rotach, professeur à l'EPFZ. Dès les débuts de sa carrière – dans sa fonction de secrétaire du Département des travaux publics du canton de Schaffhouse, puis en tant que juge cantonal dans ce même canton et simultanément collaborateur de l'Association suisse pour l'aménagement national – ce juriste de formation témoigna d'une excellente connaissance de l'aménagement et du développement territorial. Le concept d'aménagement du «Randen» – parc d'intérêt régional dans le canton de Schaffhouse – l'avait profondément marqué dans ses convictions. Ce paysage nous a d'ailleurs réunis très tôt.

Les premiers travaux de Marius Baschung dans la Berne fédérale portèrent sur l'application de l'Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (zones protégées provisoires) du 17 mars 1972, puis sur l'élaboration d'une nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) qui fut adoptée le 22 juin 1979 après le rejet de la loi du 4 octobre 1974, à une très faible majorité, par le peuple le 13 juin 1976. Cette tâche exigea de sa part une énergie et une créativité législative prodigieuses. Dans sa fonction de directeur, il mit l'accent sur l'établissement d'une ordonnance d'application. Il vit dans cette tâche l'occasion de renforcer les législations cantonales, de donner vie à l'instrument du plan directeur cantonal et d'ouvrir la voie aux plans sectoriels de la Confédération. L'OFAT alla même à la rencontre des multiples difficultés de départ de la nouvelle loi en publiant l'ouvrage: «Etude relative à la LAT».

Très vite, des question ouvertes apparurent, par exemple sur les constructions hors de la zone à bâtir, sur l'aménagement du paysage, sur le rapport territoire/transport, sur les liens entre territoire et protection de l'environnement, sur la politique régionale, sur le droit cantonal des constructions, ... Marius Baschung accorda beaucoup d'attention aux aspects de la politique foncière. Par ailleurs, l'élargissement des compétences des cantons en matière d'aménagement du territoire lui tint beaucoup à cœur.

La période de 1960 à 1990 durant laquelle Marius Baschung fut actif pour l'aménagement du territoire attira des pionniers d'horizons différents, issus de la politique et des sciences, et les réunit. Il m'est impossible de les nommer tous ici. Marius Baschung fut au cœur de cette interdisciplinarité. Des personnalités telles que le Conseiller fédéral Kurt Furgler et Hans Flückiger comptèrent sans nul doute beaucoup pour lui. N'oublions pas non plus le rôle charnière du quatuor: office fédéral – milieux scientifiques – ASPAN – jurisprudence qui fut animé par chacun de ses représentants comme, par exemple, le juge fédéral Alfred Kuttler.

Martin Lendi

Prof. Dr. iur., Dr. h.c.,
Prof. (em) en droit, EPF Zurich,
Küsnacht/Zurich

(traduction)

La pianificazione del territorio svizzera è in lutto per la perdita di Marius Baschung

Marius Baschung: il primo Direttore dell'Ufficio federale per la pianificazione del territorio

Martin Lendi

Marius Baschung è stato il primo Direttore dell'appena nato Ufficio federale per la pianificazione del territorio nel 1980, l'attuale ARE. Il suo pensionamento è avvenuto nel 1990. Ha insegnato a muovere i primi passi alla pianificazione del territorio dell'intera nazione, a livello cantonale e federale. Un'impresa davvero non da poco.

Il nuovo articolo della Costituzione 22^{quater} vCost sulla pianificazione del territorio (insieme all'articolo 22ter vCost sulla garanzia della proprietà) del 1969 e la legislazione di principio del 22 giugno 1979 richiedevano tatto, sensibilità e fermezza di dialogo con i Cantoni e con gli Uffici federali coinvolti. Si trattava di lanciare nuovi obiettivi, strumenti e misure così come di elaborare una comprensione più ampia della politica di ordinamento del territorio. Era necessario fornire impulsi. Marius Baschung ha accettato la sfida.

Già nel 1972 era stato designato dal Consiglio federale delegato sostituto per la pianificazione del territorio. Nel 1975 addirittura delegato rappresentate come successore del Prof. Martin Rotach del ETH di Zurigo. Già durante il periodo antecedente era possibile riconoscere nel giurista, nella sua funzione di segretario del Dipartimento delle costruzioni del Cantone di Sciaffusa, poi come giudice cantonale e contemporaneamente collaboratore dell'Associazione svizzera per la pianificazione del territorio, l'esperto conoscitore dell'ordinamento e dello sviluppo territoriale. La pianificazione del «Randen», un'ampia parte di territorio nel Cantone di Sciaffusa, lo aveva profondamente segnato nelle sue convinzioni. Ci aveva anche permesso di fare reciproca conoscenza.

I primi impegni di Marius Baschung nella Berna federale riguardavano l'attuazione del decreto federale sulle misure urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio (zone protette provvisorie) del 17 marzo 1972 e la concezione della nuova legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) emanata il 22 giugno del 1979 dopo che la legge del 4 ottobre 1974 era stata abrogata per pochi voti durante la votazione popolare del 13 giugno 1976. Tutto ciò richiese molto impegno e una notevole creatività dal punto di vista giuridico. Nella sua funzione di Direttore dovette prima di tutto occuparsi dell'adozione dell'ordinanza relativa all'attuazione. Soprattutto, si sentì indotto a sostenere la legislazione cantonale, a vitalizzare lo strumento del piano direttore e ad aprire la strada alle pianificazioni settoriali della Confederazione. L'Ufficio federale cercò di far fronte alle molteplici difficoltà iniziali con pubblicazioni esplicative relative alla LPT.

Presto cominciarono a delinearsi delle questioni aperte, ad esempio in relazione al costruire fuori dalle zone edificabili, alla pianificazione del paesaggio, al rapporto tra spazio e trasporti, spazio e protezione dell'ambiente, alla politica regionale, al diritto edilizio cantonale, ecc. Principalmente, Marius Baschung ha dedicato la sua attenzione agli aspetti politici legati al territorio. Per lui era inoltre importante veder aumentare la competenza dei Cantoni nell'ambito della pianificazione del territorio.

Il periodo tra il 1960 e il 1990 in cui Marius Baschung era attivo nel campo della pianificazione del territorio, ha visto agire dei veri pionieri sia da parte del mondo politico che scientifico. Marius Baschung era in mezzo a loro. Una grande influenza su di lui hanno sicuramente avuto il Consigliere federale Kurt Furgler e Hans Flückiger. Nacque così il quadrato: l'Ufficio federale, il mondo scientifico, l'Associazione svizzera per la pianificazione del territorio, l'amministrazione giuridica, animato dai suoi esponenti come il giudice federale Alfred Kuttler.

Martin Lendi

Prof. Dr.iur., Dr. h.c.,
(em) o Professore di diritto,
ETH Zurigo,
Küsnacht/Zurigo)

(traduzione)

forum raumentwicklung
Informationsheft
Erscheint dreimal jährlich
41. Jahrgang

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

Redaktionskommission
Rudolf Menzi (Leitung), Doris Angst, Ueli Balmer, Matthias Howald

Übersetzung
Französisch:
Elisabeth Kopp-Demougeot, Le Grand-Saconnex
Relecture: Daniel Béguin
Kontrolle und Korrektur: Béatrice Thièry
Italienisch:
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg
Relecture: Peter Schrembs

Redaktion und Produktion
Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg, Basel

Gestaltung und Fotografie
Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Bern
Henri Leuzinger, Rheinfelden

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

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

© ARE
Bern 2013, Abdruck erwünscht mit Quellenangabe; Belegexemplar an ARE
ISSN 1660-6248

RECYCLED
Papier aus Recyclingmaterial
FSC® C004588
www.fsc.org

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

www.are.admin.ch

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

forum du développement territorial
Bulletin d'information
Paraît trois fois par an
41e 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), Doris Angst, Ueli Balmer, Matthias Howald

Traduction
Français:
Elisabeth Kopp-Demougeot, Le Grand-Saconnex
Relecture et adaptation: Daniel Béguin
Contrôle et correction: Béatrice Thièry
Italien:
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg
Relecture et adaptation: Peter Schrembs

Rédaction, production
Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg, Bâle

Création, réalisation, photographie
Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Berne
Henri Leuzinger, Rheinfelden

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

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

© ARE
Berne 2013, Reproduction autorisée avec mention de la source; copie à l'ARE
ISSN 1660-6248

www.are.admin.ch

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

forum sviluppo territoriale
Bollettino d'informazione
Esce tre volte all'anno
41mo anno

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

Commissione della redazione
Rudolf Menzi (direzione), Doris Angst, Ueli Balmer, Matthias Howald

Traduzione
Francese:
Elisabeth Kopp-Demougeot, Le Grand-Saconnex
Rilettura e adattamento: Daniel Béguin
Controllo e correzione: Béatrice Thièry
Italiano:
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg
Rilettura e adattamento: Peter Schrembs

Redazione, produzione
Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg, Basilea

Creazione, realizzazione, fotografia
Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Berna
Henri Leuzinger, Rheinfelden

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

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

© ARE
Berna 2013, Riproduzione autorizzata con menzione della fonte; copia all'ARE
ISSN 1660-6248

PERFORMANCE
myclimate
neutral
Drucksache
No. 01-13-621304 – www.myclimate.org
© myclimate – The Climate Protection Partnership

Das ARE-Forum wurde klimaneutral hergestellt.

www.are.admin.ch

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

07.13 2000 860305027/1