

# forum

raumentwicklung  
du développement territorial  
sviluppo territoriale

Informationsheft  
Bulletin d'information  
Bollettino d'informazione

a r e . . .

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



## Nachhaltige Entwicklung

Eine Verbundaufgabe

## Le développement durable

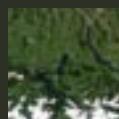
Les réseaux de partenariat

## Lo sviluppo sostenibile

Un impegno collettivo

2 | 2004

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



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

Editorial	Editorial	Editoriale
Mit Kooperationen die Nachhaltige Entwicklung stärken	Des coopérations pour renforcer le développement durable	Rafforzare lo sviluppo sostenibile grazie alle cooperazioni
Interview mit Peter Knoepfel: «Lokale Agenda zum Nachhaltigkeits-Check weiterentwickeln»	Interview de Peter Knoepfel: «Développer les Agendas locaux pour contrôler la durabilité»	Intervista a Peter Knoepfel: «Sviluppare l'Agenda 21 locale per un controllo della sostenibilità»
Partnerschaften zur Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene	Développer des partenariats pour mettre en œuvre le développement durable au niveau local	Gli strumenti di misurazione dello sviluppo sostenibile
Baselbieter Gemeinden fördern Nachhaltige Entwicklung	L'Agenda 21 du canton de Genève	Gli strumenti di valutazione dello sviluppo sostenibile
Integrative Stadtentwicklung in Basel und Lausanne	Crans-Montana, la région qui marche	Castasegna: sviluppo sostenibile e pianificazione locale in un villaggio di montagna
Messinstrumente für die Nachhaltige Entwicklung	Instruments de mesure du développement durable	Info
Beurteilungsinstrumente für eine Nachhaltige Entwicklung	Instruments d'évaluation du développement durable	Impressum
Nachhaltigkeit im Verkehr prüfen	Les réseaux de partenariat, ou comment l'Europe prépare politiquement son développement durable	Impressum
Castasegna: Nachhaltige Entwicklung und Ortsplanung in einem kleinen Bergdorf	Motiver les entreprises à accroître leur engagement	70
Politische Antworten auf die Verbundaufgabe Nachhaltige Entwicklung in Europa	Info	73
Die Wirtschaft zu mehr Nachhaltigkeit motivieren	Impressum	95
Info		
Impressum		

Titelbild/illustration en couverture/illustrazione di copertina: NASA/GSFC; Satellite: Terra;  
Sensor: MODIS; image date: 1.10.2002; Credit:  
Jacques Descloitres, MODIS Land Rapid Response Team. <http://visibleearth.nasa.gov/>

## Editorial

• • • •

Pierre-Alain Rumley  
Direktor, ARE  
[pierre-alain.rumley@are.admin.ch](mailto:pierre-alain.rumley@are.admin.ch)



Kooperative Zusammenarbeit im Bundesstaat hat im ARE eine lange Tradition. Das «Gegenstromprinzip» ist ein alter und bewährter Grundsatz in der Raumplanung: Es verlangt, dass alle Staatsebenen stufengerecht zusammenwirken. Dieses Vorgehen praktiziert das ARE auch in neueren Aktivi-

tätsfeldern wie der Agglomerationspolitik, wo im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz Bund, Kantone und Gemeinden zusammenarbeiten. Ähnlich soll die Nachhaltige Entwicklung umgesetzt werden, der das vorliegende Themenheft gewidmet ist. Die Arbeit im Verbund vernetzt

• • •

eine Vielzahl von Akteuren. Sie ist nicht nur Ausdruck einer speziellen Arbeitsweise des ARE, sondern ergibt sich unmittelbar aus dem Thema. Denn der Bundesrat definierte die Nachhaltige Entwicklung in seiner diesbezüglichen Strategie von 2002 bewusst nicht als eine neue, zusätzliche Sektoralpolitik. Vielmehr soll sie als «regulative Idee», als übergeordnete Leitidee in allen Politik-

bereichen, aber auch in Wirtschaft und Zivilgesellschaft verankert sein. Das ARE, das seit 2000 Stabs- und Koordinationsstelle des Bundes für die Politik der Nachhaltigen Entwicklung ist, setzt sich engagiert als «Spinne im Netz» für diese Verbundaufgabe ein.

●



# Mit Kooperationen die Nachhaltige Entwicklung stärken

• • • •

Daniel Wachter  
Chef Sektion Nachhaltige Entwicklung, ARE



Nachhaltige Entwicklung ist einer von drei Aufgabenschwerpunkten des ARE. Zwar gilt es, die klaren Grundforderungen der Rio-Konferenz zu verfolgen. Doch das Ziel einer «absoluten Nachhaltigkeit» muss angesichts der dafür notwendigen grundlegenden Veränderungen in Wirtschaft und

Gesellschaft als längerfristige Vision gelten. Das ARE verfolgt deshalb einen pragmatischen Weg zur Nachhaltigen Entwicklung. Klar ist, dass entsprechende Erfolge nur durch die Kooperation mit allen Akteuren möglich sind.

Vor vier Jahren wurde das ARE im Rahmen der Verwaltungsreorganisation neben Raumplanung und Verkehrskoordination auch mit dem Aufgabenfeld der Nachhaltigen Entwicklung betraut. Innerhalb des ARE wurde dafür die Sektion Nachhaltige Entwicklung geschaffen. Diese nimmt ihre Aufgabe im Sinn einer Stabsstelle und Koordinationsplattform wahr. In dieser Funktion steuerte sie beispielsweise den Erarbeitungsprozess der bundesrätlichen «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002». Sie setzt vor allem darauf, im Verbund mit anderen Akteuren Projekte und Prozesse zu initiieren und zu gestalten, welche die Nachhaltige Entwicklung fördern. Die Bemühungen zielen darauf ab, die Lebensqualität der Menschen langfristig zu erhalten und gleichzeitig den Umwelt- und Ressourcenverbrauch auf ein dauerhaft tragbares Niveau zu senken.

Zunächst gilt es zu präzisieren, welche inhaltlichen Ziele damit verfolgt werden. Denn die Begriffe Nachhaltige Entwicklung und Nachhaltigkeit haben seit der UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von 1992 in Rio de Janeiro nicht nur einen ungeahnten Aufschwung, sondern auch eine Ausweitung und Verflachung erlebt.

#### Rio-Dokumente bleiben wichtig

Wer einmal die auch heute noch massgebenden Ergebnisdokumente der Rio-Konferenz konsultiert, erkennt, dass es bei der Nachhaltigen Entwicklung letztlich um ein paar klare, aber nicht minder radikale Grundfragen geht:

- Der heutige Lebensstil in den Industrieländern und zunehmend auch in stark wachsenden Schwellenländern ist ökologisch nicht globalisierbar. Diese Problematik wird im Konzept des «ökologischen Fussabdrucks» versinnbildlicht. Der Umwelt- und Ressourcenverbrauch der Menschheit liegt heute bereits ein Fünftel über dem dauerhaft tragbaren Niveau. Die Schweizer Bevölkerung liegt 100 bis 200 Prozent darü-

ber, das heisst, wir konsumieren doppelt bis dreifach so viel Energie und Rohstoffe, wie zukunftsverträglich wäre.

- Nachhaltige Entwicklung ist aber mehr als Umwelt- und Ressourcenpolitik. Sie will die Lebensqualität langfristig erhalten. Zur Lebensqualität gehören auch wirtschaftliche und soziale Bedürfnisse. Dabei ist besonders zu beachten, dass ein grosser Teil der Menschheit in bitterer Armut und unter menschenunwürdigen Bedingungen lebt.
- Nachhaltige Entwicklung ist also die gewaltige Herausforderung, die Bedürfnisbefriedigung aller Menschen, namentlich auch jener im Süden, zu gewährleisten. Gleichzeitig soll der Umwelt- und Ressourcenverbrauch sinken. Dies erfordert einen langfristigen grundlegenden Strukturwandel von Wirtschaft und Gesellschaft.

#### Kein harmonisches Konzept

Nachhaltige Entwicklung wird heute üblicherweise bildlich mit drei Kreisen für die Zieldimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft dargestellt, ergänzt um die Zeit- und die Nord-Süd-Di-

mension (vgl. Abb. 1). Damit soll einerseits die Vernetztheit wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Prozesse zum Ausdruck gebracht werden. Andererseits wird illustriert, dass das Handeln öffentlicher wie privater Akteure nicht isoliert und eindimensional erfolgen darf. Vielmehr müssen Wechselwirkungen zwischen den drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft sowie Auswirkungen in die Zukunft (intergenerationaler Aspekt) und gegenseitige Abhängigkeiten im globalen Bereich, also der Nord/Süd-Aspekt, berücksichtigt werden.

Das Nachhaltigkeitskonzept wird fälschlicherweise häufig harmonisch interpretiert, indem wunschhaft suggeriert wird, es könnten alle drei Dimensionen gleichzeitig ohne Ziel- und Interessenkonflikte angestrebt werden. Zwar sucht man in der Tat nach Optimierungen und Synergien. So lassen zum Beispiel zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten und Modellrechnungen vermuten, dass eine ökologische Steuerreform, also die Besteuerung von Energie und Umweltverbrauch anstelle von Arbeit, den Konflikt zwischen der Wirtschafts- und der Umweltdimension erheblich entschärfen könnte. Auch die Raumplanung soll Span-

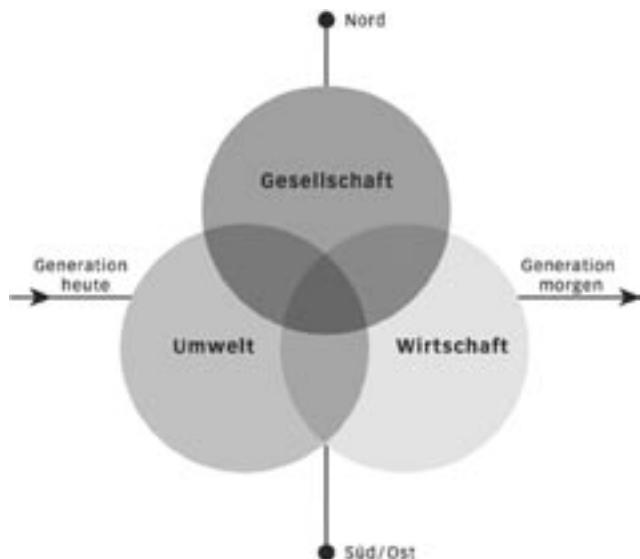


Abb. 1: Nachhaltige Entwicklung schematisch: drei Kreise für die Zieldimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft, ergänzt um die Zeit- und die Nord-Süd-Dimension.

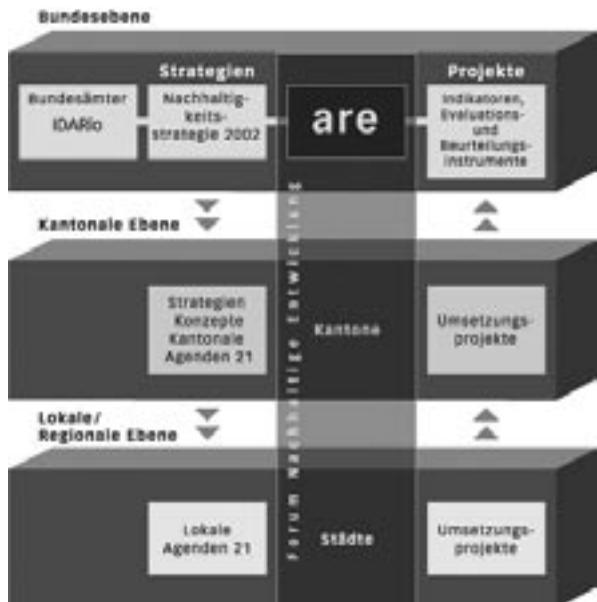


Abb. 2: Die vom ARE wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung

nungsfeldern zwischen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft im Raum nicht nur mit Ad-hoc-Konfliktmanagement begegnen, sondern eine gesamtgesellschaftlich optimale Raumordnung anstreben. Gleichwohl ist Nachhaltige Entwicklung in der Realität spannungsgeladen und konfliktreich, mit Ziel- und Interessenkonflikten in der Gegenwart, zwischen der heutigen und zukünftigen Generationen oder zwischen hier und anderswo.

#### Bundesverfassung gibt klaren Auftrag

Nachhaltige Entwicklung ist für den Bund und die Kantone keine freiwillige Aufgabe. Artikel 2 («Zweck») der neuen Bundesverfassung erklärt die Nachhaltige Entwicklung zu einem Staatsziel, und Artikel 73 («Nachhaltigkeit») fordert Bund und Kantone dazu auf, «ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen anderseits» anzustreben. Da diesen Verfassungsbestimmungen eine griffige

Anschlussgesetzgebung fehlt, haben sie in erster Linie eine programmatische Funktion als handlungsleitende Vision.

Die vom ARE wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung (vgl. Abb. 2) bezwecken, diese Vision in pragmatischen Schritten und unter den realpolitischen Rahmenbedingungen umzusetzen:

- Mitgestaltung der bundesinternen Debatte und Politikentwicklung im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung (Strategie Nachhaltige Entwicklung; Sekretariat Interdepartementaler Ausschuss Rio «IDARIO»)
- Information und Bewusstseinsbildung (Indikatoren- und Monitoringprojekte)
- transparente Thematisierung von Ziel- und Interessenkonflikten und deren faire Bewältigung (Nachhaltigkeitsbeurteilung)
- Förderung von gesellschaftlichen Prozessen, die den Wandel in Richtung Nachhaltige Entwicklung einleiten oder begünstigen (Forum Nachhaltige Entwicklung, Unterstützung von «Lokale Agenda 21»-Prozessen mittels Förderprogramm)

- Internationale Zusammenarbeit mit Schwerpunkt Europa (Europäisches Netzwerk nationaler Nachhaltigkeitsfachstellen).

#### Mit Partnern Nachhaltigkeit vertiefen

Das ARE hat die Rolle einer Stabsstelle und Koordinationsplattform auf Bundesebene. Spezifische, auf einzelne Politiksektoren bezogene Nachhaltigkeitsfragen fallen in die Verantwortung der zuständigen Bundesstellen. Das ARE ist also nicht direkt in so zentralen Nachhaltigkeitsthemen wie der Entwicklungszusammenarbeit, der Energie- und Klimapolitik, der Umwelt- oder Wirtschaftspolitik tätig.

Indem das ARE neben seiner Stabsstellenfunktion in der Nachhaltigen Entwicklung aber auch Fachamt für die Belange der Raumordnung und des Gesamtverkehrs ist, nimmt es in diesen beiden Bereichen die sektorspezifische Vertiefungsaufgabe wahr.

Der Schwerpunkt des vorliegenden Hefts liegt bei der übergeordneten Nachhaltigkeitspolitik. Wobei ein zentraler Handlungsansatz darin besteht, im Verbund mit weiteren – öffentlichen wie privaten – Partnern gemeinsame, koordinierte Aktivitäten zu entwickeln. Denn nur durch das Zusammenwirken und den Einbezug aller relevanten Akteure besteht die Chance für einen nachhaltigeren Entwicklungs-pfad. Es ist ein besonderes Ziel dieses Hefts, neben den Inhalten auch diesen Kooperationsansatz, das Arbeiten im Verbund, aufzuzeigen.



daniel.wachter@are.admin.ch

## «Lokale Agenda zum Nachhaltigkeits-Check weiterentwickeln»

• • • •

Interview: Pieter Poldervaart  
Fotos: Julia Konstantinidis



**Wo steht die Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz? Welche Motoren, welche Dämpfer wirken auf die Lokale Agenda 21? Und welche Aufgaben haben Staat, Wirtschaft, Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaft bei diesem Prozess?**  
**Professor Peter Knoepfel fordert, Nachhaltigkeit offener zu denken und ihr Potenzial für effizientere Verwaltungsabläufe offensiv zu vermarkten.**

Peter Knoepfel (1949). Seit 1982 ordentlicher Professor für Politikanalyse und Nachhaltigkeit am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (Idheap). Mitglied zahlreicher wissenschaftlicher Organisationen und Experte in Verwaltungsreorganisation. Von 1994 bis 2002 Direktor des Idheap. März bis September 2003 Gastprofessor an der Universidad Autónoma de Barcelona. Autor zahlreicher Bücher und wissenschaftlicher Artikel über theoretische und praktische Fragestellungen zur Politikanalyse – besonders im Bereich der Umwelt- und Kulturpolitiken sowie der Politiken nachhaltiger Ressourcenregime.  
[peter.knoepfel@idheap.unil.ch](mailto:peter.knoepfel@idheap.unil.ch)

**Das Buwal muss massive Kürzungen hinnehmen, das Beschwerderecht der Umweltverbände kommt unter Druck, die Einführung der CO<sub>2</sub>-Abgabe wird einmal mehr hinausgeschoben – Nachhaltige Entwicklung hat derzeit keine Konjunktur.**

Ich würde differenzieren. Bestimmt ist es so, dass es die Ökologie als eine wichtige Komponente der Nachhaltigkeit heute schwer hat. Anders dürfte es um die soziale und wirtschaftliche Dimension der Nachhaltigkeit bestellt sein. Die zunehmenden Spannungen und Polarisierungen vor allem in den Städten machen die soziale Komponente wichtiger. Im wirtschaftlichen Bereich könnten die massiven Entlassungen und Fehlinvestitionen zu einem Umdenken in Richtung Nachhaltigkeit führen.

#### **Gelten diese Trends nur für die Schweiz oder auch für Europa?**

Wir sind keine Insel. Nehmen wir das Thema CO<sub>2</sub>, wo etwa die Diskussion in Deutschland massiv stottert und man sich sogar überlegt, wieder auszusteigen. Ähnlich verfahren ist die Situation in Frankreich und Italien. Auch Spanien wird seine Reduktionsquote nicht erreichen, obwohl sie sehr bescheiden ist. Was soziale Spannungen anbelangt, sind diese sowohl in Spanien wie in Deutschland akut. Doch bis es zu Konsequenzen kommt, braucht es noch viel. Nehmen wir ein Beispiel aus Spanien. Barcelona etwa hat in seiner Lokalen Agenda 21 (LA21) praktisch keine Massnahme aus der sozialen Dimension. Man hat sich ausschliesslich darauf konzentriert, ökologische Standards nachzuholen – Minimalstandards allerdings, die das Niveau von Zentral- und Nordeuropa niemals erreichen.

**Braucht es also zuerst Spannungen, um im sozialen Bereich etwas zu bewegen – analog zur Theorie, dass erst nach Tschernobyl oder nach**

#### **einem Jahrhundertsommer die Ökologie Auftrieb erhält?**

Das scheint so zu sein – aber es sind schon zwei, drei derartige Ereignisse nötig, um beispielsweise die Klimapolitik wieder in Gang zu bringen. Es braucht offenbar sehr viel, bis die Leute zur Vernunft kommen.

#### **Wer sind «die Leute»?**

Der Staat, ob Gemeinden, Kantone oder Bund, ist heute unter derart grossem Finanzdruck, dass man von dieser Seite realistischerweise keine Impulse erwarten kann. Man muss sich deshalb die Frage stellen, ob nicht andere vermehrt aktiv werden müssten. Nehmen wir die politischen Parteien: Selbst die Grünen beschränken sich oft auf das blosse Wiederholen der Notwendigkeit einer Nachhaltigen Entwicklung (NE). Dabei gäbe etwa die verschobene CO<sub>2</sub>-Abgabe genug Möglichkeiten, aktiv zu werden. Apropos CO<sub>2</sub>: Wir haben zu lange gewartet und uns in der falschen Hoffnung gewiegt, die freiwilligen Massnahmen würden es schon richten – obwohl viele wussten, dass man die Ziele verfehlt. Darüber hinaus verpasste es die Regierung, den Vollzug konsequenter vorzubereiten. Auch der Konsumentenschutz könnte wieder aktiver werden für die Anliegen der Nachhaltigkeit. Denn Konsumentinnen und Konsumenten haben mit ihrem Entscheid über Kauf oder Nichtkauf einen massiven wirtschaftlichen Einfluss. Auch den Gewerkschaften kommt eine wichtige Funktion zu – die sie punkto Nachhaltigkeit aber weitgehend aufgegeben haben. Sie müssten wieder vermehrt die Frage stellen, wie man die Investitionspolitik auf eine langfristige, nachhaltige Politik ausrichtet.

**Welche Rolle spielt die Wirtschaft? Immerhin haben sich verschiedene Unternehmen und ganze Branchen bereit erklärt, freiwillig CO<sub>2</sub> zu reduzieren, um die CO<sub>2</sub>-Abgabe zu verhindern...**

Von «der Wirtschaft» kann man schlecht reden. Natürlich sind die Anstrengungen einzelner Firmen begrüssenswert, auch wenn es sehr lange gedauert hat. Doch die Petro-Industrie versucht mit ihrem Vorschlag des «Klimarappens» gezielt, das CO<sub>2</sub>-Gesetz zu demontieren.

Unklar ist auch, was passiert, wenn Kyoto nicht zustande kommt: Fallen dann die freiwilligen Massnahmen wie ein Kartenhaus zusammen? Tatsache ist, dass sehr viele Akteure in der Klimapolitik heute in Wartestellung sind. Doch diese Unsicherheit, die das CO<sub>2</sub>-Gesetz hervorgerufen hat, ist Gift für echtes Handeln. Umso wichtiger wäre ein mutiger Entscheid gewesen. Mit der Strategie, vier Vorschläge in die Vernehmlassung zu geben, geht dieses Spiel ohne klare Regeln hingegen noch eine Weile weiter. Das Tragische daran ist, dass die Wirtschaft dringend klare Signale braucht, um langfristig sinnvoll investieren zu können. Sehr ähnlich läuft bei den regionalen Naturparks, wo viel Vorarbeit geleistet und hohe Erwartungen enttäuscht wurden. Nachhaltigkeit basiert auf Langfristigkeit, auf Vorhersehbarkeit – das muss die Politik realisieren.

#### **Wie gut sind denn die Strukturen hierzulande überhaupt, um Nachhaltigkeit voranzutreiben?**

Generell gut – besonders die Gemeinden bleiben am Ball, wenn sie sich einmal für ein Engagement entschieden haben. Uns kommt zugute, dass wir auf Gemeindeebene eine starke Vernetzung zwischen den Sektoralpolitiken kennen. Man hat gelernt, transversal zu denken, mit Projektmanagement umzugehen und partizipative Elemente aufzugreifen. Diese Strukturen sind viel besser und dem LA21-Prozess förderlicher als beispielsweise jene in südeuropäischen Ländern. Meist geht es dort vor allem um die institutionelle Stärkung der lokalen Ebene, um einen Gegenpol zur Zentralregierung zu schaffen.



**In der Schweiz mit ihrem starken Föderalismus dürfte dies weniger ein Thema sein...**

Tatsächlich, hierzulande gibt es kaum einen institutionellen Anreiz, die lokale Ebene zu stärken. Druck gegen einen «Zentralstaat» existiert kaum. Eine andere Spannung gibt es aber sehr wohl: In den grossen Städten, die eher links regiert sind, wächst die Opposition gegen die meist bürgerlichen Kantonsregierungen. Das kann ein Grund sein, weshalb die Kernstädte relativ viel in LA21-Prozesse investieren, um eben diese Spannungen und ihre oft akuten Probleme zu entschärfen.

**Welche anderen Beweggründe gibt es für die Städte?**

Wie erwähnt, gibt es das Interesse, die Kernstadt gegenüber der Zentralregierung und gegenüber den Agglomerationsgemeinden zu stärken. Denn das Umland ist es ja, wohin viele Steuerzahlerinnen und Steuerzahler fliehen und wichtiges Steuersubstrat mitneh-

men. Zum andern ist der Problemdruck in den Städten weit stärker als in der Peripherie: Konflikte im Zusammenhang mit Verkehr, Ausländern, sozialer Kohäsion oder Gesundheit brechen aufgrund der Dichte zuerst in den Städten aus. Während in Landgemeinden die LA-Themen manchmal eher mühsam gesucht werden müssen, liegen sie in der Stadt buchstäblich auf der Strasse. Es hat in der Schweiz Tradition, dass innovative Ideen zuerst in den Städten entwickelt, dann auf nationaler Ebene zum Thema werden und sich am Schluss flächendeckend verbreiten. Nebenbei: LA sind Gelegenheitsfenster für Interessierte; gäbe es sie nicht, würde man wahrscheinlich ein anderes Vehikel brauchen, um Problemfelder zu artikulieren und sich nach Lösungen umzuschauen.

**Mit der Publikation «Bestandesaufnahme der Prozesse zur Nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene»\* haben Sie eine Bilanz gezogen. Welche zentralen Erkenntnisse ergeben sich daraus?**

Ein für mich erstaunliches Fazit ist die geringe Zahl von bloss drei Prozent der Gemeinden, die am LA21-Prozess beteiligt sind. Zwar ist ein Viertel der Bevölkerung eingebunden, aber mit der Zahl der Kommunen stehen wir im europäischen Vergleich nicht gut da. Allerdings gilt es auch, die Erfolgszahlen aus dem Ausland kritisch zu hinterfragen. Schweden etwa liegt bei 100 Prozent. Der Grund ist, dass es sich um sehr grosse Verwaltungseinheiten handelt und dass die Zentralregierung dabei einen äusserst starken Einfluss ausübt.

**Zurück zur Schweiz. Thematisch dominiert die Umwelt deutlich. Denkt die Schweiz eingleisig?**

Diese Fixierung überrascht tatsächlich, umso mehr, als wir auf lokaler Ebene eine lange Tradition von ökologischer Politik kennen und also kein grosses Bedürfnis haben sollten, diese Themen in neuer Form zu lancieren. Oft gehts ja auch eher um «mikroökologische» Themen mit wenig Bezügen zur globalen

Dimension. Interessant ist diesbezüglich, dass die Gemeinden der Romandie eher Umweltthemen aufgreifen, während LA21-Prozesse in der Deutschschweiz eher soziale und wirtschaftliche Projekte aufgleisen. Offenbar werden so gewisse Defizite kompensiert.

#### **Werden also mit LA21 häufig alte Themen in neuen Strukturen aufgegriffen?**

So einfach kann man nicht abhaken. Durch LA21 werden Umweltthemen mit institutionellen Fragen verkoppelt, insbesondere mit Partizipation, Verbesserung der Verwaltungsabläufe und mit mehr Transparenz. Durch Umweltthemen will man eine Sensibilisierungsphase einleiten. Oft waren diese Themen auch nicht augenfällig, weil der Vollzug beim Kanton lag. Mit LA21 werden umweltrelevante Vollzugsaktivitäten oftmals erst als solche erkannt und gebündelt. Doch nochmals zu den Themen: Altersfragen werden in der LA21 noch kaum artikuliert, obwohl diese sehr wichtig sind. Auch Themen wie Kultur oder ausländische Mitbürger werden derzeit in den meisten LA21-Prozessen stiefmütterlich behandelt.

#### **Welche Motivation haben Städte und Gemeinden, sich in der NE zu engagieren?**

Partizipation, das Aufnehmen von Bedürfnissen auch und gerade von Minderheiten, ist ein wichtiger Punkt – zumindest theoretisch. Denn aufgepasst: Partizipation kann auch die Stimmen jener verstärken, die ohnehin schon wissen, wie sie sich in den politischen Entscheidungsprozess einklinken müssen, um ihre Interessen durchzusetzen. Wenn man die Teilnehmerlisten durchgeht, sieht man, dass die LA-Foren überdurchschnittlich gut besetzt sind mit mittelständisch und akademisch Gebildeten, die etwa die Lebensqualität in ihrem Quartier verteidigen. Es besteht Gefahr, dass der Mittelstand seine Vormachtstellung verstärkt,

statt dass die Unterprivilegierten zum Zug kommen. Ein anderes Motiv ist der Wille, eine nachhaltigere Gemeinde zu werden. Solche Versuche können noch verbessert werden. Nützlich ist sicher, dass das ARE und die Kantone interessierten Gemeinden beistehen. Ein dritter Grund, sich auf den LA-Prozess einzulassen, sind spezifische Probleme oder blockierte Projekte, die man schon lange vor sich herschob und mit den bisherigen Politikprozessen nicht lösen konnte. Hier kann das partizipative Modell mit seinen ungewohnten Methoden weiterhelfen – wobei eine Abwägung der drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung Voraussetzung ist.

#### **Und was blockiert die Umsetzung?**

Wenn es darzt, liegt es meist an der fehlenden Transversalität. Besonders in grösseren Verwaltungen ist trotz allem noch ein Sektoraldenken vorhanden. LA21 fordert neue Ansätze. Darauf müssen zumindest die drei Direktionen für Soziales, Wirtschaftliches und Ökologie zusammenfinden. Dazu kommt, dass die Departemente meist nicht von denselben Parteien geführt werden, was die Kooperation zusätzlich blockieren kann. Eine zweite Schwierigkeit sind fehlende finanzielle Mittel, was man aber nicht überschätzen sollte.

#### **In Ihrer Arbeit wird als erster erkennbarer Gewinn für die Beteiligten eine verbesserte Gemeindeverwaltung genannt – waren Sie überrascht?**

Nicht unbedingt. Wo ökologische Themen aufgegriffen und internalisiert werden und Transversalität in den Gemeinden umgesetzt wird, werden Zusammenhänge deutlich, die man bisher nicht erkannte. Plötzlich wird klar, dass die Bau- und die Sozialverwaltung bei Planungen zusammenarbeiten müssen, weil ein Neubau immer auch soziale Probleme aufwirft. Wir konnten

nachweisen, dass LA21-Prozesse gewisse Umstrukturierungen in die Verwaltung bringen. Die besseren Abläufe – beispielsweise auch im Baubewilligungsverfahren – haben zu mehr Wirksamkeit geführt.

#### **Muss die verbesserte Wirksamkeit also zum obersten Werbeargument für LA21-Prozesse werden?**

Exakt. Einer der wichtigsten Schlüsse aus unserer Arbeit ist die Tatsache, dass ein LA-Prozess zu einer Modernisierung und Verbesserung der Verwaltungsstrukturen führen kann, und zwar nicht nur in den LA-relevanten Bereichen. Denn es entwickelt sich ein neues Denken, das zu neuen Abläufen führt.

#### **Wie sollten demnach die Schweizer Strukturen auf kommunaler, kantonaler oder Bundesebene optimiert werden?**

Wo es kantonale Strategien gibt, steigt die Zahl aktiver Gemeinden – die Kantone wirken als Katalysator. Es hat aber keinen Sinn, LA-Prozesse vorzuschreiben, bloss um die Zahl der beteiligten Gemeinden zu erhöhen. Eine Aufgabe ist es, das «Gartendenken» zu überwinden und nicht nur die spezifischen LA-Projekte zu verfolgen. Vielmehr muss es unser Ziel sein, sämtliche staatlichen Aktivitäten auf lokaler, kantonaler und Bundesebene einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen. Dafür braucht es entsprechende Instrumente, welche das ARE derzeit entwickelt. Einige Gemeinden und Kantone wie die Waadt, der Kanton Bern und Zürich setzen diese bereits heute ein. Im Auftrag des ARE vergleichen wir 20 bis 30 verschiedene derartige Evaluationsinstrumente. Ziel ist eine systematische Darstellung mit Empfehlungen an die Kantone und Gemeinden.

#### **Kommt nach der UVP also eine «NVP» – eine Nachhaltigkeitsverträglichkeitsprüfung?**



Warum nicht? Weil die Nachhaltigkeit gemäss Verfassung ein zentrales Anliegen der Staatstätigkeit sein soll, muss ihre Überprüfung sehr früh einsetzen, parallel zur Entwicklung des Projekts. Dabei geht es nicht um die Verhinderung, sondern um die Optimierung von Projekten. Schon bei der UVP herrschte das Vorurteil, sie bringe vor allem Verbote. Das Gegenteil ist richtig: Ein Nachhaltigkeits-Check kann dazu führen, dass bei einem Bauprojekt soziale Aspekte berücksichtigt und beispielsweise ein Kindergarten oder eine Bibliothek mit eingeplant werden. Der Aufwand dafür ist verhältnismässig klein. LA21 besteht nicht nur aus netten Strassenfesten; die Idee muss vielmehr in die ganze Arbeit einfließen.

#### **Was sind Ihre Empfehlungen an Verbände, Wirtschaft und Wissenschaft?**

Die Umweltverbände müssen sich vermehrt überlegen, nicht nur für was, sondern auch für wen sie Schutz fordern – es gilt also, die soziale Komponente stärker zu berücksichtigen. Es muss sie zum Beispiel interessieren, wenn sozial Schwache durch Umweltbelastung gesundheitlich gefährdet werden. Ein positives Beispiel in diese Richtung ist die VCS-Kampagne für Wohnstrassen. Die Wirtschaft muss ebenfalls die soziale Komponente stärken. Die Meldungen über die horrenden Manager-Gehälter haben allerdings zu einer eklatanten Unglaublichkeit ihrer Exponenten

geführt – es braucht somit einen doppelten Effort. Schliesslich muss sich auch die Wissenschaft für das Thema wehren – im jüngst lancierten Prozess für Nationale Forschungsschwerpunkte wurde kein einziges Projekt berücksichtigt, das sich mit diesen Aspekten der Nachhaltigen Entwicklung beschäftigt. Dabei gäbe es mehr als genug Forschungsbedarf.

\* ARE, UVEK, IDHEAP: Bestandesaufnahme der Prozesse zur Nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene. 12/2003. Bezug: [www.are.ch](http://www.are.ch) und [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch)

[peter.knoepfel@idheap.unil.ch](mailto:peter.knoepfel@idheap.unil.ch)

# Partnerschaften zur Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene

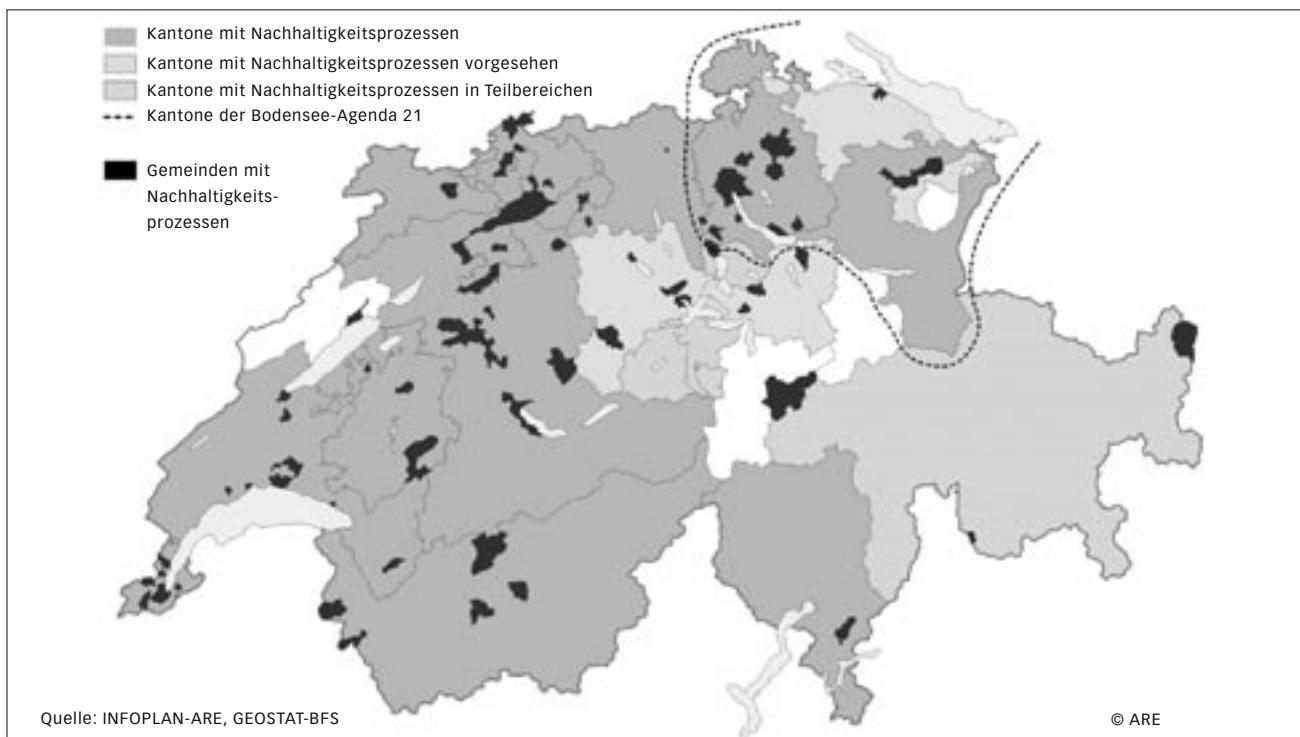
• • • •

Anne DuPasquier  
Stellvertretende Chefin  
Sektion Nachhaltige Entwicklung, ARE



**Das ARE hat die Aufgabe, die Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz auf allen Ebenen zu fördern. Insbesondere soll es die Durchführung von Prozessen in möglichst vielen Kantonen, Regionen und Gemeinden fördern sowie Qualität**

**und Fortbestand der Aktionen sichern. Dazu braucht es die Vernetzung und Zusammenarbeit von allen involvierten Akteuren – beispielsweise im Forum Nachhaltige Entwicklung für die Kantone und Städte.**



Nachhaltigkeitsprozesse in der Schweiz, Stand Juni 2004: Nur vier Prozent der Gemeinden verfügen über Nachhaltigkeitsprozesse. Sie umfassen aber über ein Viertel der Bevölkerung

Die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 richtet sich mit ihren 22 Massnahmen in erster Linie an die mit der Umsetzung betrauten Bundesämter. Sie ist jedoch gleichzeitig auch ein Element des Bezugsrahmens für Massnahmen und Aktionen auf lokaler Ebene. So betrifft etwa eine der Leitlinien den Aufbau von Partnerschaften mit den Kantonen, Regionen, Gemeinden, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor. Denn die Realisierung der Nachhaltigen Entwicklung ist nur mit Hilfe aller interessierten Kreise möglich. Dieser Grundsatz entspricht einer bereits 1997 von der Parlamentarischen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie eingereichten und vom Bundesrat entgegengenommenen Motion, welche diesen beauftragte, «den Prozess der Erarbeitung und Umsetzung von kantonalen und kommunalen Agenden 21 einzuleiten und zu fördern»<sup>1</sup>. Eine Aufgabe des ARE besteht darin, solche Prozesse in den Kantonen und Gemeinden in die Wege zu leiten und zu verwalten.

Es übernimmt zu diesem Zweck die Rolle eines Koordinators der verschiedenen Aktivitäten und leistet logistische, methodische und in geringerem Mass auch finanzielle Unterstützung für lokale Projekte.

#### **Das Forum Nachhaltige Entwicklung – eine Plattform für die Kantone und Städte**

Zusammen mit der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzzdirektorenkonferenz (BPUK) sowie dem Schweizerischen Städteverband (SSV) hat das ARE 2001 ein Forum Nachhaltige Entwicklung gegründet. Dadurch sollen die verschiedenen institutionellen Ebenen stärker vernetzt werden. Die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und Städte treffen sich zweimal jährlich zum Austausch über spezifische Themen wie die Evaluation der Massnahmen zur Nachhaltigen Entwicklung, Beteiligungsverfahren oder

die Beziehungen zwischen lokalen Aktionen und globalem Kontext. Parallel zu den Forumsveranstaltungen werden je nach Bedürfnissen der Teilnehmer und Teilnehmerinnen verschiedene Aktivitäten durchgeführt: Bestandsaufnahme der Prozesse zur Nachhaltigen Entwicklung auf kommunaler und kantonaler Ebene, Bereitstellung dieser Informationen im Internet, Ausarbeitung eines Leitfadens für die Instrumente zur Projektevaluation, Koordination der Indikatoren systeme im «Cercle Indicateurs» (vgl. S. 23, Beitrag Andrea Meier). Ferner unterstützt das ARE die Entwicklung eines Instruments für die Beteiligung bei kommunalen Massnahmen<sup>2</sup>. Ein Förderprogramm für die Nachhaltige Entwicklung ermöglicht auch die finanzielle Unterstützung lokaler Projekte, welche nicht nur die drei Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen sondern darüber hinaus auch innovativ, in der Schweiz reproduzierbar und langfristig wirksam sind.

## 13 Kantone und über 100 Gemeinden involviert

Die ersten Agenda 21-Prozesse zur Nachhaltigen Entwicklung wurden 1997 lanciert. 2004 engagieren sich dreizehn Kantone und 110 Gemeinden in solchen Prozessen. Dies sind zwar nur vier Prozent der Schweizer Gemeinden, doch umfassen sie 26 Prozent der Bevölkerung. Um die Charakteristiken dieser Prozesse besser zu erfassen, wurde im Jahr 2003 zum einen bei den Städten und weiteren interessierten Gemeinden, zum anderen bei den Kantonen eine nationale Erhebung durchgeführt. Die wichtigsten Angaben über die kommunalen Prozesse sind ausgewertet worden, so beispielsweise die Akteure, die verwirklichten Etappen oder die Vorgehensweisen<sup>3</sup>. Dadurch wurde sichtbar, welche Themen in den Agenda 21-Prozessen am häufigsten aufgegriffen werden: Mobilität, Raumplanung sowie Natur und Landschaft – alles Bereiche, die eng mit den drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung verknüpft sind.

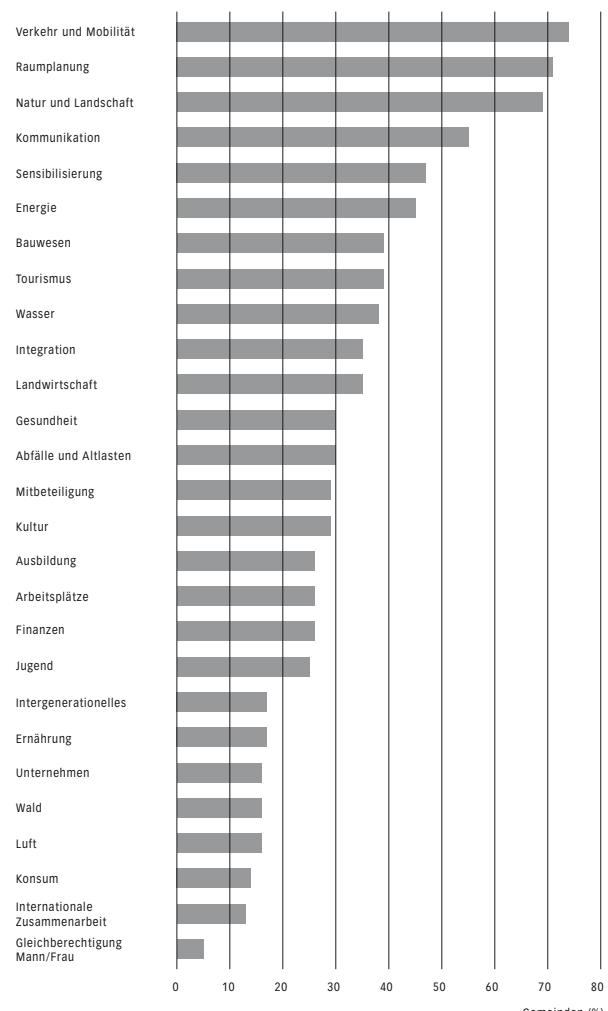
Auch die Sensibilisierung und die Kommunikation gehören zu den Schwerpunkten in den kommunalen Prozessen. Soziale Themen sind durch die Ausländerintegration und die Gesundheit vertreten. Nur selten behandelt werden hingegen die internationale Zusammenarbeit und die Gleichberechtigung von Mann und Frau, obwohl es sich dabei um Themen der Agenda 21 von Rio handelt. Die Priorität, die den Bereichen der Raumplanung und Mobilität eingeräumt wird, spiegelt sich auch in den Veränderungen, die lokale Prozesse in der Gemeindeverwaltung bewirken. Fast ein Viertel der betroffenen Gemeinden hat angegeben, dass sie beispielsweise ihren Richtplan angepasst, ihre Raumplanung abgeändert, eine Charta für eine nachhaltige Raumentwicklung verabschiedet oder neue Baureglemente und Verkehrsregelungen erarbeitet haben (vgl. auch Seite 32 z.B. Castasegna). Zusammenfassungen der einzelnen Prozesse fin-

den sich im Internet unter [www.are.ch](http://www.are.ch).

### Perspektiven für weitere Vernetzung

Seit drei Jahren funktioniert das Netz zwischen Bund, Kantonen und Städten. Nun gilt es, diesen Kreis um andere Partner, insbesondere die Regionen, zu vergrössern. Die Arbeiten im Rahmen des Forums haben weitere Aspekte aufgezeigt, die auszubauen sind: So sollten beispielsweise die politischen Kreise, namentlich das Parlament, stärker eingebunden werden, da der Fortbestand dieser Prozesse ohne eine breite politische Unterstützung nicht gewährleistet ist. Um den gesellschaftlichen und ökonomischen Aspekten mehr Gewicht zu verleihen, sollten engere Kontakte mit wirtschaftlichen und sozialen Kreisen sowie Interessenvertretern aus den Bereichen Gesundheit, Energie und Bildung geknüpft werden. Denn die Berücksichtigung des globalen Interesses in den lokalen Aktionen und – auf längere Sicht – die Integration der Nachhaltigen Entwicklung in alle Politikbereiche ist nur mit Beteiligung aller Akteure möglich.

Das Engagement der Gebietskörperschaften in Nachhaltigkeitsprozessen befindet sich auf gutem Weg. Nun gilt es, den Fortbestand und die Qualität der laufenden Prozesse zu sichern und die Lancierung neuer Prozesse weiter zu unterstützen. Das Forum Nachhaltige Entwicklung sowie die in diesem



Mobilität und Raumplanung führen die Liste der in den Agenda 21-Prozessen am häufigsten behandelten Bereiche an.

Rahmen durchgeführten Aktivitäten leisten dazu einen Beitrag.

### (Übersetzung)

<sup>1</sup> Motion 97.033: Der Ständerat übernahm die Motion in Form einer Empfehlung.

<sup>2</sup> Participlan: Instrument für die Konzeption und Planung partizipativer Massnahmen, SANU



<sup>3</sup> ARE-IDHEAP-SANU: «Bestandsaufnahme der Prozesse zur Nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene», 2003. [www.are.ch](http://www.are.ch).

anne.dupasquier@are.admin.ch

# Baselbieter Gemeinden fördern Nachhaltige Entwicklung

• • • •

Thomas Ilg



**Impuls 21 soll die Nachhaltige Entwicklung in den Baselbieter Gemeinden fördern. Das Impulsprogramm will die Gemeinden motivieren, ihr Tagesgeschäft und ihre ordentlichen Aufgaben im Sinn der Nachhaltigkeit zu gestalten. Die Beteiligung ist freiwillig**

Baselbiet, Autobahn A2 mit Anschlusswerk Sissach, Tunnel Arisdorf (oben rechts) und Gemeinde Itingen (links). Flugfoto zVg AUE Basel-Landschaft.

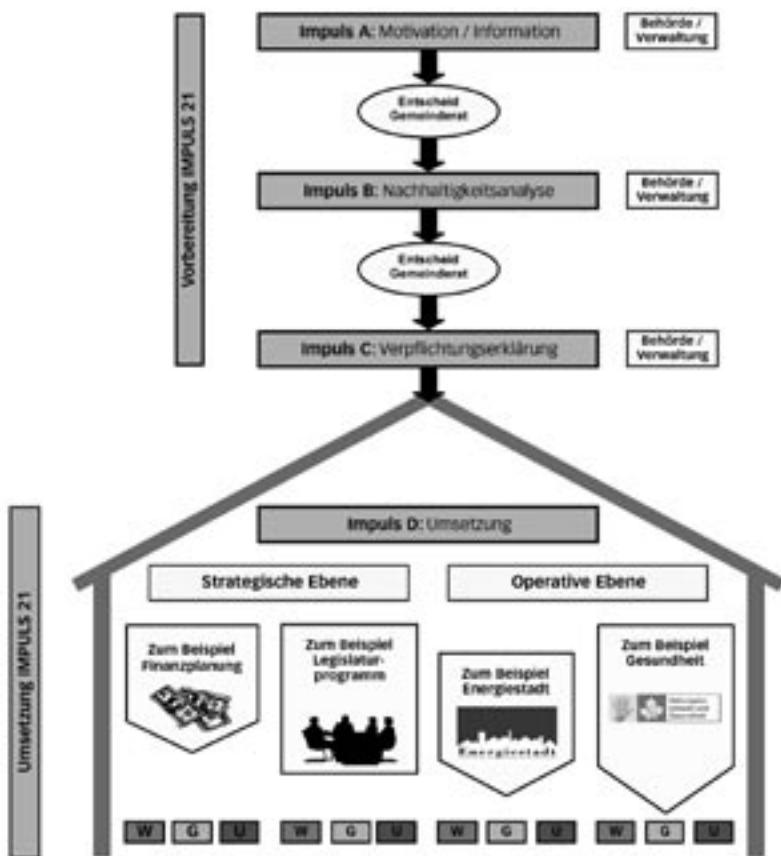
**und die Gemeinden können für die Umsetzung den ihnen genehmten Zeitrahmen bestimmen.**

Der Kanton Basel-Landschaft ist einer der ersten Kantone, der eine eigene Strategie Nachhaltige Entwicklung hat. Mit der im Mai 2003 vom Regierungsrat verabschiedeten Strategie Nachhaltige Entwicklung 2003 bis 2007 des Kantons Basel-Landschaft werden analog zur Bundesebene die Strukturen, Verantwortlichkeiten und Massnahmen zur Umsetzung des Prozesses der Nachhaltigen Entwicklung im Kanton umschrieben. Die Strategie hält unter anderem auch fest, dass den Gemeinden eine wichtige Rolle in der Förderung der Nachhaltigen Entwicklung zukommt. Sie sind das Bindeglied zur Bevölkerung und deren erste Ansprechpartner.

Der Regierungsrat hat darum den Auftrag zur Ausarbeitung eines Förderprogramms zur Nachhaltigen Entwicklung in den Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft erteilt. Dabei wurde von Anfang an eine enge Zusammenarbeit mit dem Verband der Basellandschaftlichen Gemeinden (VBLG) gesucht. Denn Nachhaltige Entwicklung kann nicht dekretiert, sondern nur gemeinsam mit den Betroffenen umgesetzt werden. Gemeindeverband und Kanton haben darum auch gemeinsam die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) nateco, Planteam S AG und ENCO GmbH ausgewählt und mit der Erarbeitung eines Konzepts beauftragt. Entstanden ist daraus das Förderprogramm Impuls 21.

#### Wie funktioniert IMPULS 21?

IMPULS 21 ist ein Programm der Gemeinden für ihre Nachhaltige Entwicklung. Es ist – und das ist entscheidend – kein Programm des Kantons für die Gemeinden. Vielmehr unterstützt der Kanton die Gemeinden konzeptionell, mit Information und Beratung und zu mindest in der Pilotphase auch finanziell. So übernahm er die Kosten für die Nachhaltigkeitsanalysen. Das Förderprogramm besteht aus vier Impulsen:



IMPULS 21 hat zum Ziel, die gewohnten Aktivitäten der Gemeinden nachhaltiger zu gestalten. Um dies zu erreichen, sollen die Gemeinden motiviert werden, am Programm mitzumachen. Eine Analyse zeigt ihnen, wo sie Stärken und Schwächen aufweisen. Mit einer Erklärung verpflichten sie sich, ihre Entwicklung nachhaltiger zu gestalten. Das Schwergewicht von IMPULS 21 liegt in der Umsetzung im Rahmen der bisherigen Aktivitäten.

W = Wirtschaft, G = Gesellschaft, U = Umwelt

**Impuls A, Information:** Im Herbst 2003 fanden drei regionale Informationsveranstaltungen statt, welche 115 Vertreterinnen und Vertreter aus 51 der 86 Baselbieter Gemeinden besuchten. Dabei wurde über das Gesamtkonzept orientiert und je eine Gemeinde pro Bezirk gesucht, die sich an der Pilotphase beteiligt. Es meldeten sich 14 Gemeinden. Gemeinsam mit dem VBLG sind ausgewählt worden:

- Giebenach, Bezirk Liestal
- Waldenburg, Bezirk Waldenburg
- Sissach, Bezirk Sissach
- Allschwil, Bezirk Arlesheim
- Wahlen, Laufen

Diese fünf Pilotgemeinden starteten mit Unterstützung des Kantons Ende 2003 das Impulsprogramm.

**Impuls B, Nachhaltigkeitsanalyse:** Nach dem Entscheid zur Teilnahme an Impuls 21 macht die Gemeinde, in der Regel der Gemeinderat, allenfalls unter Bezug der Verwaltungsspitze, eine Nachhaltigkeitsanalyse. Mit ihr wird die Ist-Situation in der Gemeinde erfasst und bewertet. Die bisherigen und zukünftigen Aktivitäten der Gemeinden werden in Bezug auf die Nachhaltigkeit analysiert. Ziel ist die Darstellung dessen, was die Gemeinde schon ge-

<b>Nachhaltigkeitsanalyse IMPULS 21</b>					ausgeführt durch: 11.9.00					
<b>8 Volkswirtschaft</b>					<b>Auswirkung in den Bereichen:</b>					
<b>Abo:</b>	<b>Fragen zu Aktivitäten:</b>	<b>Beispiele:</b>	<b>realisierte Massnahmen</b>	<b>geplante Massnahmen</b>	<b>G</b>	<b>W</b>	<b>U</b>	<b>TA</b>	<b>R</b>	<b>F21</b>
B.5	Erleben und unterstützen die Gemeinde "Nachhaltige" und innovative Unternehmen sowie lokale Einzelhandelsgeschäfte?	Energie-Modell-Gruppen, Bewegung zwischen mit Umwelt-Management und guten Sozialleistungen, Förderprogramme, regionale Einkaufsstrategie, Förderung von lokal mit dem Zentrum zusammenhängende Einzelhandel und Dienstleistungen in der Landwirtschaft, spezielle Bau-1-Zonen	Erreichbarkeit Zugang zu Investitionsförderungen, Durchführung eines wirtschaftlich ausstehenden lokalen Bauvorhabens, Unterstützung beim Marketing	Erreichbarkeit für nachhaltige Unternehmen, Erfahrung einer Energiegruppe	1	3	0	4	2	8
<b>Total Volkswirtschaft</b>					<b>8</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>31</b>		<b>35</b>

Ausgefülltes Blatt der Nachhaltigkeitsanalyse. Das Beispiel zeigt die Fragen 5 der Rubrik Volkswirtschaft sowie das Total der Punkte. Die realisierten und geplanten Massnahmen zur Frage nach einem aktiven Standortmarketing werden in Bezug auf gesellschaftliche Auswirkung (G) mit 1 (eher positiv), in Bezug auf wirtschaftliche Auswirkung mit 3 (sehr positiv) und in Bezug auf die Auswirkungen auf die Umwelt (U) mit 0 (keine Auswirkung) bewertet. Das ergibt ein Total (TA) von 21 Punkten. Die Relevanz dieser Massnahmen für die Gemeinde wird auf einer Skala von 1-3 mit 2 beurteilt. Die Relevanz mit dem Total multipliziert ergibt 8 (F21).

macht hat, welche Stärken sie hat und wo sie aktiv werden sollte. Die Nachhaltigkeitsanalyse wird mittels eines systematischen Fragebogens erarbeitet, der nach dem Kontenplan für Gemeinden strukturiert ist.

**Impuls C, Verpflichtungserklärung:** Aufgabe des Gemeinderats ist es dann, aus der Nachhaltigkeitsanalyse entsprechende Schlüsse zu ziehen sowie Aufgaben und Prioritäten festzulegen. Dann entscheidet der Gemeinderat auch über die definitive Beteiligung an IMPULS 21. Bei Zustimmung unterzeichnet die Gemeinde eine Erklärung, mit der sie sich verpflichtet, ihre Aktivitäten nachhaltiger zu gestalten.

**Impuls D, Umsetzung:** Die Verpflichtungserklärung ist die Grundlage für die Umsetzung. Der Aktionsplan wird im Rahmen der üblichen Gemeindeaufgaben realisiert. Die täglichen Gemeindeaufgaben werden nachhaltiger gelöst.

Mit diesem Vorgehen ist es möglich, dass jede der 86 Baselbieter Gemeinden einen individuellen Aktionsplan für ihre Nachhaltige Entwicklung ausarbeitet und umsetzt.

#### Weitere Gemeinden gewinnen

In allen fünf Pilotgemeinden wurden die Nachhaltigkeitsanalysen durchgeführt. Diese werden zur Zeit ausgewertet und die gemachten Erfahrungen in einem Zwischenbericht festgehalten. Es zeichnet sich ab, dass die Nachhaltigkeitsanalyse für kleinere Gemeinden, von denen es im Oberbaselbiet sehr viele gibt, ein willkommenes und gut anwendbares Werkzeug ist. Für die grösseren Gemeinden des Unterbaselbiets muss die Analyse aber wohl noch angepasst und mit den in solchen Gemeinden meist bereits vorhandenen Planungs- und Führungsinstrumenten abgestimmt werden.

Zusammen mit den Pilotgemeinden wird nun eine weitere Informationsveranstaltung geplant, um über die ersten praktischen Erfahrungen mit Impuls 21 zu berichten. Der fassbare Nutzen, der sich in den Pilotgemeinden eingestellt hat, soll weitere Gemeinden zur Beteiligung anspornen. Es besteht die Hoffnung, dass sich nach dem Schneeballprinzip mehr und mehr Gemeinden an IMPULS 21 beteiligen und ihre Politik auf die Nachhaltige Entwicklung ausrichten. Das ARE leistete übrigens einen namhaften finanziellen Beitrag, um das Konzept zu erarbeiten und wei-

tere Gemeinden zum Mitmachen zu gewinnen.

Weitere Infos finden sich im Internet auf [www.aue.bl.ch](http://www.aue.bl.ch) unter dem Titel Nachhaltige Entwicklung im Kanton Basel-Landschaft und auf [www.impuls21.ch](http://www.impuls21.ch).



thomas.ilg@bud.bl.ch

Thomas Ilg (1951), lic.rer.pol., ist Leiter der Stabsstelle Kommunikation/Umwelberatung/Nachhaltige Entwicklung im Amt für Umweltschutz und Energie (AUE) des Kantons Basel-Landschaft. Im AUE ist die aus dem Amtsleiter und der Stabsstelle gebildete kantonale Fachstelle für Nachhaltige Entwicklung angesiedelt. Gesamthaft werden rund 100 Stellenprozent für die Administrierung des Nachhaltigkeitsprozesses in der kantonalen Verwaltung eingesetzt.

# Integrative Stadtentwicklung in Basel und Lausanne

• • • •

Christine Ziegler Zandt  
Lilli Monteventi Weber



**Viele Schweizer Städte kämpfen heute mit wachsenden Schulden, Identifikations-schwierigkeiten, sozialen Spannungen und Umweltproblemen. Gleichzeitig stehen sie vor der Aufgabe, den Wunsch ihrer EinwohnerInnen nach verbesserter Lebensqualität zu erfüllen. In Lausanne und Basel wurde deutlich, dass es zur Bewältigung dieser**

Schonende, substanzerhaltende Umnutzung des Areals der Maschinenfabrik Sulzer Burckhardt AG im Gundeldinger Quartier, Basel: vom Werkgelände zum lebendigen Quartierzentrum

**Herausforderungen sinnvoll ist, wenn die unterschiedlichen AkteurInnen der städtischen Lebensgemeinschaft an einem Stadtentwicklungsprozess teilnehmen und gemeinsam Prioritäten für die Zukunft setzen.**

Partizipative Prozesse sind charakterisiert als Planungsabläufe, die gemeinsam mit verschiedenen PartnerInnen unter Einbezug ihres spezifischen Wissens und ihrer Anliegen entwickelt werden. Ihre Bedeutung und Glaubwürdigkeit wird von den beteiligten AkteurInnen aber erst dann anerkannt, wenn sie reelle Chancen sehen, mitzuwirken und ihre Anliegen einzubringen. Sowohl in Basel auch in Lausanne wurde ein dreistufiges Beteiligungsverfahren entwickelt und durchgeführt mit dem Ziel, ein Aktionsprogramm für die Stadtentwicklung zu erarbeiten. Die Entscheidungsfindung und Umsetzung sollte in beiden Prozessen fair, transparent, effizient und effektiv durch Dialoge und insbesondere auch durch Konsens-Bildung erfolgen.

### Zwei partizipative Planungsprozesse im Vergleich

Die «Werkstadt Basel» war eine Initiative der Basler Regierung zur langfristigen Sicherung der Steuereinnahmen von natürlichen Personen. Sie wurde vor dem Hintergrund des zunehmenden Wegzugs von Personen aus dem Kanton lanciert. Mit der «Werkstadt Basel» entschied sich der Basler Regierungsrat, diese Situation nicht mit umfangreichen Studien zu untersuchen, sondern direkt die Lebensqualität der BewohnerInnen zu verbessern und die Attraktivität der Stadt zu steigern.

Mit «Quartiers 21» dagegen will die Stadt Lausanne den Nachhaltigkeitsleitlinien nachleben, denen sie sich 1998 mit der Unterzeichnung der Charta von Aalborg verpflichtete. Ziel dieses Prozesses ist, die LausannerInnen an der Gestaltung der Stadtentwicklung in Form einer Lokalen Agenda 21 zu beteiligen. Damit soll die Lebensqualität der Stadt und insbesondere der Quartiere als Lebens-, Wohn- und Arbeitsort gesteigert werden, indem die wichtigsten Probleme und Anliegen identifiziert und Lösungen erarbeitet werden, um die gesellschaftli-

che Solidarität, wirtschaftliche Vitalität und eine gesunde Umwelt zu gewährleisten.

In der Aufstellung auf Seite 21 werden die beiden Stadtentwicklungsprozesse kurz chronologisch vorgestellt.

### Rahmenbedingungen entscheidend

Beide partizipativen Prozesse weisen ähnliche Schritte auf, die in Basel als Prototyp entwickelt und in Lausanne nochmals erfolgreich angewendet wurden. Die Gestaltung von tragfähigen Prozessen war in fünf Schlüsselbereiche unterteilt: Ziele, Kommunikation, Partizipation, institutionelle Einbindung und Prozessorganisation.

- Die Formulierung gemeinsamer und interessensübergreifender Ziele ist das erste wichtige Element, da die beteiligten AkteurInnen aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen stammen sowie unterschiedliche Perspektiven und Interessen haben.

- Die Prozesskommunikation umfasst verschiedene Ebenen: Zum einen ist neben dem blossem Austausch von Informationen und Wissen auch der Prozess der Verständigung bis hin zur Konsensfindung unter den Beteiligten gemeint. Zum anderen richtet sich die Kommunikation nach innen als zielgruppenorientierte Vermittlung und nach aussen im Sinn von Öffentlichkeitsarbeit. Das Hauptziel einer effizienten und transparenten Kommunikation ist die Förde-



	<b>Werkstadt Basel</b>	<b>Quartiers 21</b>
Steckbrief der Standorte	Kanton Basel-Stadt: knapp 186'000 EinwohnerInnen, Agglomeration von einer Million Menschen in der Grenz- ecke zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz. Am Prozess beteiligt waren die 16 städtischen Quartiere und die beiden Landgemeinden Riehen und Bettingen.	Lausanne: 123'000 EinwohnerInnen, Agglomeration von 350'000 Personen. Am Prozess beteiligt waren die 17 statistischen Quartiere, geordnet in 10 Stadtsektoren.
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Langfristige Sicherung der Steuereinnahmen von natürlichen Personen.</li> <li>• Steigerung der Lebens- und Wohnqualität im Kanton Basel-Stadt.</li> <li>• Stärkung der Bedeutung der Stadt Basel als attraktives und lebendiges kulturelles und wirtschaftliches Zentrum der Region und als drittgrösste Stadt der Schweiz.</li> <li>• Annähern der Bevölkerungsstruktur Basels an den gesamtschweizerischen Durchschnitt, was Alter und Einkommen betrifft.</li> <li>• Integration von ausländischen EinwohnerInnen in Basel.</li> <li>• Vertiefung des gegenseitigen Verständnisses zwischen Basel und seinen umliegenden Gemeinden inner- und ausserhalb der Kantons- und Landesgrenzen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung der Lebensqualität für alle LausannerInnen</li> <li>• Verbesserung des Quartierlebens für die BewohnerInnen</li> <li>• Annäherung, Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den BewohnerInnen, Behörden und Verwaltung</li> <li>• Steigerung der Attraktivität von Lausanne durch verbesserte Lebensqualität</li> </ul>
gesamte Projektdauer	1997 – 1999	2003 – 2005
<b>Erste Prozessphase</b>		
Innovationswerkstätten: für alle zugängliche Veranstaltungen zur Erarbeitung erster Projektkizzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 32 Werkstätten (plus 6 Zusatzwerkstätten für Jugendliche, Frauen und MigrantInnen)</li> <li>• Rund 1000 Beteiligte</li> <li>• 400 Projektkizzen</li> <li>• Zeitraum: Herbst 1997 - April 1998</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 Werkstätten (plus 11 Zusatzwerkstätten für Jugendliche und MigrantInnen)</li> <li>• Rund 950 Beteiligte</li> <li>• 170 Projektkizzen</li> <li>• Zeitraum: April - September 2003</li> </ul>
<b>Zweite Prozessphase</b>		
Konsens-Konferenzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25 Konsens-Konferenzen auf gesamtstädtischer und Quartierebene zu den Themen:</li> <li>• Mobilität</li> <li>• Lebensqualität / Quartierwesen</li> <li>• Standortbestimmung</li> <li>• Kommunikation</li> <li>• Jugend</li> <li>• Betagte Personen</li> <li>• MigrantInnen</li> <li>• Wohnraum</li> <li>• Bildung</li> <li>• Sauberkeit</li> <li>• Rund 400 Beteiligte: EinwohnerInnen, Interessenverbände, Experten aus der Verwaltung und Universität</li> <li>• Rund 120 verschiedene Interessenverbände vertreten</li> <li>• Zeitraum: Juni – Dezember 1998</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 Konsens-Konferenzen auf gesamtstädtischer Ebene zu den Themen:</li> <li>• Mobilität</li> <li>• öffentlicher Verkehr</li> <li>• Quartierwesen</li> <li>• Kommunikation</li> <li>• Wohnraum</li> <li>• Stadtplanung</li> <li>• Sauberkeit</li> <li>• Rund 110 Beteiligte: EinwohnerInnen, Interessenverbände, Experten aus der Verwaltung</li> <li>• Rund 60 verschiedene Interessenverbände vertreten</li> <li>• Zeitraum: Januar – April 2004</li> </ul>
<b>Dritte Prozessphase</b>		
Aktionsprogramm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9 interdepartementale Arbeitsgruppen zu den Themen:</li> <li>• Mobilität</li> <li>• Wohnraum</li> <li>• Wohnumfeld / Öffentlicher Raum</li> <li>• Rhein</li> <li>• Gundeldingen / St. Johann</li> <li>• Innenstadt</li> <li>• Quartiersekretariate</li> <li>• Gemeinwesen</li> <li>• Jugend / Kinder</li> <li>• 200 aufeinander abgestimmte Massnahmen aus allen Bereichen</li> <li>• Zeitraum: Januar – Sommer 1999</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 amtsübergreifende Arbeitsgruppen zu den Themen:</li> <li>• Mobilität – Öffentlicher Verkehr</li> <li>• Wohnumfeld / Wohnraum – Öffentlicher Raum – Sauberkeit</li> <li>• Gemeinwesen – Kommunikation</li> <li>• Zeitraum: September 2004 – Frühjahr 2005</li> </ul>
Parallelprojekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projekt der Universität Basel «Stärkung der Stärken»</li> <li>• Arbeitsgruppe «Wirtschaft und Lebensqualität»</li> <li>• Umzügerbefragung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observatorium für die soziale Sicherheit</li> </ul>

rung des Vertrauens der AkteurInnen untereinander und in den Prozess.

- Ziel der breiten Partizipation ist es, mit den verschiedenen AkteurInnen in einen Dialog zu treten, um einen Konsens in der Gemeinde zu erarbeiten und schrittweise umzusetzen. Dabei ist es essenziell, dass die Spielregeln und die Rollen der AkteurInnen klar definiert werden. Zu den lokalen AkteurInnen zählt die Bevölkerung in all ihren Facetten ebenso wie die Gemeindeverwaltung, politische VertreterInnen, InteressenvertreterInnen, Vereine, QuartiervertreterInnen und viele mehr.
- Ein Beteiligungsverfahren wird nur dann langfristig ernst genommen und getragen, wenn es gelingt, den Prozess und seine Ergebnisse auf die politischen und administrativen Strukturen der Gemeinde abzustimmen. Für die Wirksamkeit ist die Unterstützung der Politik sowie der relevanten zivilgesellschaftlichen Organisationen wie zum Beispiel Interessengruppen unerlässlich.
- Eine klar definierte Prozessorganisation steigert die Effizienz des Ablaufs. Dazu gehört die Zuteilung der Kompetenzen und Rollen der verschiedenen AkteurInnen und eine transparente Prozesskommunikation.

### Chancen und Risiken solcher Prozesse

Die Vielfalt der aus den Prozessen hervorgegangenen Ideen ist enorm. Dank dem Konsens und der Vernetzung können oft einige zentrale Ideen und Projekte, die teilweise auch schon früher zur Diskussion gestanden hatten, mit grösserer Chance realisiert werden. Solche Verfahren vereinfachen also die Umsetzung, verstärken die Identifikation mit der Stadt oder Gemeinde und steigern das persönliche Engagement. Allgemein erhöhen sich das Wissen und die Kompetenz der Beteiligten, was neue Initiativen auslösen kann.

Als Kehrseite der Medaille kann ein Prozess auch eine Machtverschie-

bung verursachen, was zu Widerständen führen kann. Es muss darauf geachtet werden, dass ein Prozess weder zu informell noch zu bürokratisch wird. Der Grundstein der Konsensbildung ist ein moralisches Engagement, das sich von einer rein legalen Verpflichtung abhebt.



christine.ziegler@ecos.ch

Christine Ziegler Zandt schloss an der Universität Basel als Diplomzoologin ab und arbeitete sieben Jahre an internationalen Institutionen in der angewandten Forschung. Danach begann sie sich vermehrt für die Kommunikation von Umweltthemen zu interessieren und absolvierte das Nachdiplomstudium für Museologie an der Universität Basel. Sie arbeitet seit sechs Jahren als Projektleiterin im Team Prozesse bei «ecos», Beratungs- und Kommunikationsbüro für nachhaltige Entwicklung, und hat sich unter

anderem auf die Umsetzung von Lokale Agenda 21-Prozessen spezialisiert.



lilli.monteventi@epfl.ch

Lilli Monteventi Weber erwarb ihr Lizenziat in Geographie an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Genf und absolvierte in der Folge am Institut ORL (Orts-, Regional- und Landesplanung) der ETHZ ein Nachdiplomstudium in Raumplanung. Danach arbeitete Sie beim Service du Plan directeur des Kantons Genf und beim Service de l'urbanisme der Stadt Genf, bis sie zur C.E.A.T. (Communauté d'étude pour l'aménagement du territoire) wechselte, wo sie heute als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich der Raumplanung Forschung betreibt und Gutachten erstellt.

Lausanne setzt mit gestaltetem urbanen Grün markante Zeichen in der Stadtlandschaft



# Messinstrumente für die Nachhaltige Entwicklung

• • • •

Andrea Meier  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Sektion Nachhaltige Entwicklung, ARE



Auf dem Weg zu einer Nachhaltigen Entwicklung braucht es regelmässige Standortbestimmungen: Wo besteht Handlungsbedarf und welche neuen Herausforderungen zeichnen sich ab? Um Nachhaltige

Entwicklung gezielt fördern zu können, muss sie gemessen werden. Indikatoren liegen dabei im Trend. Sie leisten wertvolle Dienste, Wunder bewirken sie jedoch keine.

Auf internationaler Ebene messen neben nationalen Behörden auch verschiedene internationale Organisationen wie die Kommission für Nachhaltige Entwicklung der UNO (CSD), die OECD oder Eurostat den Stand der Nachhaltigen Entwicklung mit Indikatoren. Auch für die Schweiz verlangt der Bundesrat ein regelmässiges Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung mittels Indikatoren<sup>1</sup>. In der Schweiz gibt es zwei durch öffentliche Partner partizipativ erarbeitete und vom Bund koordinierte Monitoringsysteme. Es handelt sich um MONET («Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung») für die nationale und das Kernindikatorenset des «Cercle Indicateurs» für die kantonale und kommunale Ebene. Beides sind Indikatorensysteme, welche die drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung in ihren Teilespekten abbilden und damit eine ganzheitliche Beurteilung auf einer strategischen Ebene ermöglichen<sup>2</sup>.

#### **MONET - Nachhaltigkeitsindikatoren für die Schweiz**

Das Indikatorensystem MONET dient der Beobachtung der Nachhaltigen Entwicklung der Schweiz. Es wurde von drei Bundesämtern (BFS, ARE und BUWAL) in Zusammenarbeit mit rund 20 weiteren Bundesstellen sowie externen Experten und Expertinnen erarbeitet. Den Referenzrahmen für die Nachhaltige Entwicklung bilden 20 Postulate, welche die drei Dimensionen gesellschaftliche Solidarität, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und ökologische Verantwortung verdeutlichen und die Grundlage für die Auswahl der Indikatoren bilden. Anhand der 117 Indikatoren, die in Zukunft regelmässig aktualisiert werden sollen, wurde im Jahr 2003 erstmals ein umfassender Überblick über den Stand der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz erstellt. Es entstand ein gemischtes Bild. So hat sich zum Beispiel die Energieeffizienz im Verkehr zwar kontinuierlich verbes-

sert. Andererseits stieg der Gesamtenergieverbrauch aufgrund einer ungebremsten Mobilitätszunahme zwischen 1980 und 2001 um über 40 Prozent. Die Indikatorenliste mit den Daten und ausführlichen Begleittexten sowie weitere Projektinformationen finden sich im Internet unter [www.monet.admin.ch](http://www.monet.admin.ch).

#### **Cercle Indicateurs – Nachhaltigkeitsindikatoren für Städte und Kantone**

Auch Städte und Kantone sind zunehmend interessiert daran, zu messen, wie es um ihre Nachhaltigkeit steht. Verschiedene haben bereits eigene Indikatorensets erarbeitet. Mit der Gründung des «Cercle Indicateurs» im Juni 2003 wird nun auch diese Herausforderung im Verbund mit den öffentlichen Partnern des Forums Nachhaltige Entwicklung<sup>3</sup> weiterverfolgt. Der Cercle wird getragen von acht Kantonen, zwölf Städten und vier Bundesämtern<sup>4</sup>; die Federführung liegt beim ARE.

Die Beteiligten wollen zwei Kernindikatorensysteme zur Beurteilung der Nachhaltigen Entwicklung definieren, eines für die Kantone und eines für die Städte. Diese sollen gesamtschweizerisch anwendbar sein und nicht nur Vergleiche auf der Zeitachse, sondern auch ein Benchmarking zwischen Kantonen und Städten zulassen. Die offenen Diskussionen unter den kantonalen und städtischen Fachleuten in Zusammenarbeit mit statistischen Äm-

tern auf verschiedenen Ebenen sowie externen Experten und Expertinnen fördern ein gemeinsames Verständnis der Nachhaltigen Entwicklung.

#### **35 Indikatoren definiert**

Die Ressourcen der Projektpartner werden gebündelt, so dass sich gemeinsam finanzieren lässt, was für Einzelne nicht möglich ist. Erst ein gemeinsames Indikatorenset kann seine volle Wirkung entfalten, um die Nachhaltige Entwicklung zu kommunizieren. Das Projekt zeigt aber auch die Grenzen der Machbarkeit in der föderalistischen Schweiz. Sind Daten nicht für alle Teilnehmenden verfügbar, fällt die Wahl gelegentlich auf die zweitbeste Lösung. Ebenso zwingen die unterschiedlichen Interessen der Städte und Kantone manchmal zu schmerzhaften Kompromissen. Für die drei Nachhaltigkeitsdimensionen sind inzwischen 35 Zielbereiche definiert (vgl. Abb.), für die nun jeweils ein Indikator ausgewählt werden soll. Bis zum Projekt-Ende im Sommer 2005 besteht das Ziel, nicht nur die Indikatoren zu definieren, sondern auch die Daten für alle Beteiligten zu erheben.

#### **Politische Umsetzung ist entscheidend**

Indikatoren sind ein wichtiges Instrument zur Beurteilung der Nachhaltigen

Umwelt	Wirtschaft	Gesellschaft
Biodiversität	Einkommen	Lärm / Wohnqualität
Natur und Landschaft	Lebenskosten	Mobilität
Energiequalität	Arbeitsmarkt	Gesundheit
Energieverbrauch	Investitionen	Sicherheit
Klima	Kostenwahrheit	Einkommens- / Vermögensverteilung
Rohstoffverbrauch	Ressourceneffizienz	Partizipation
Wasserhaushalt	Innovationen	Kultur und Freizeit
Wasserqualität	Wirtschaftsstruktur	Bildung
Bodenverbrauch	Know-how	Soziale Unterstützung
Bodenqualität	Öffentlicher Haushalt	Integration
Luftqualität	Steuern	Chancengleichheit
	Produktion	Überregionale Solidarität

Cercle Indicateurs: Zielbereiche für die Auswahl der Kernindikatoren

Entwicklung und werden bewusst gefördert. Sie sind jedoch immer mit Vorsicht zu genießen: Indem durch einen Indikator ein komplexes Phänomen einfach dargestellt wird, besteht die Gefahr, dass wichtige Information verloren geht. So dürfen vor lauter Zahlen die qualitativen Aspekte nicht vergessen werden. Ein Indikator allein kann noch nichts über die Nachhaltige Entwicklung aussagen, da er nur einen Teilaspekt beleuchtet. Erst im Gesamtbild des Systems lässt sich eine Beurteilung vornehmen. Entscheidend für einen Schritt in Richtung Nachhaltige Entwicklung ist in jedem Fall die Analyse der Resultate und der Ursachen von Stärken und Schwächen. Nachhal-

tigkeitsindikatorenSysteme sind sehr wertvoll:

- zur Information und Sensibilisierung;
- zur Beurteilung des relativen Stands der Nachhaltigen Entwicklung, auch wenn absolute Zielwerte fehlen – sei es durch einen Vergleich auf der Zeitachse (Monitoring) oder durch den Vergleich mit anderen (Benchmarking);
- zum Aufzeigen von Ziel- und Interessenkonflikten;
- als Entscheidungsgrundlage für die Politik.

Die Systeme leisten dabei nicht mehr und nicht weniger als eine Situationsanalyse. Entscheidend bleibt letztlich die Frage, wie die Resultate in die Politik einfließen.

<sup>1</sup> Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002, Massnahme 21: Monitoring Nachhaltige Entwicklung

<sup>2</sup> Weitere IndikatorenSysteme werden zur Beurteilung von Einzelprojekten, spezifischen Sachbereichen oder zur Erfolgskontrolle politischer Ziele eingesetzt. Außerdem bestehen ganz andere Konzepte zur Berechnung der Nachhaltigen Entwicklung wie zum Beispiel der ökologische Fussabdruck, der als Index eine aggregierte Aussage zum Ressourcenverbrauch und zur Tragfähigkeit der Erde anstrebt.

<sup>3</sup> Vgl. Beitrag DuPasquier, Seite 13

<sup>4</sup> AG, BE, BL, GE, GR, SO, VD, ZH, Baden, Bern, Chur, Langenthal, Lausanne, Luzern, Neuchâtel, Olten, Rheinfelden, Schaffhausen, St. Gallen, Winterthur, ARE, BFS, BAG und BUWAL.



andrea.meier  
@are.admin.ch

### «Monitoring nachhaltige Richtplanung»

Dieses Projekt arbeitet ebenfalls mit nachhaltigkeitsorientierten Indikatoren. Im Gegensatz zu den Kernindikatoren des «Cercle Indicateurs» sind diese auf die Richtplanung ausgerichtet.

Das Projekt umfasst ein Set von rund 20 Kernindikatoren und ist gesamtschweizerisch ausgerichtet. Die einzelnen Indikatoren orientieren sich an den zentralen Inhalten des Raumplanungsgesetzes. Für die einzelnen Themenfelder wurden entsprechende Zielsetzungen umschrieben. Gleichzeitig wurde für jedes Teilziel die Stoßrichtung der erwünschten Entwicklung definiert.

Die Kernindikatoren werden im ARE auf der Grundlage von einheitlichen, gesamtschweizerisch verfügbaren statistischen Daten berechnet und ausgewertet. Die Ergebnisse werden den Kantonen für ihre Raumplanung zur Verfügung gestellt. Dem ARE dienen die Indikatoren der Raumbeobachtung und als Entscheidungsgrundlage für die Beurteilung kantonaler Richtpläne.

Die Kernindikatoren wurden in einer Arbeitsgruppe mit Vertretern der kantonalen Raumplanungsfachstellen entwickelt. Ende 2004 soll ein erster Monitoring-Bericht vorliegen.

Peter Schmid,  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Kaffeepflanzung in Kolumbien im Rahmen eines Nachhaltigkeits-Projekts der Max Havelaar-Stiftung (Schweiz). Foto: Didier Deriaz



# Beurteilungsinstrumente für eine Nachhaltige Entwicklung

• • • •

Gregor Ochsenbein  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Sektion Nachhaltige Entwicklung, ARE



Die Bundesverfassung weist den Weg in eine nachhaltigere Zukunft. Beurteilungsinstrumente helfen, den Weg dahin zu ebnen. Nachhaltigkeitsbeurteilungen von politischen Vorhaben bewerten Wirkungen,

analysieren Zielkonflikte, zeigen Optimierungsmöglichkeiten und schaffen transparente Entscheidungsgrundlagen. Inzwischen liegen ein entsprechendes Rahmenkonzept und methodische Grundlagen vor.

Die neue schweizerische Bundesverfassung beauftragt Bund und Kantone, das staatliche Handeln auf die Nachhaltige Entwicklung auszurichten. Dementsprechend formulierte der Bundesrat in der «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002» das Ziel, diese in sämtliche Politikbereiche einzubeziehen. Dafür forderte er die Verwaltung unter anderem dazu auf, Abklärungen für eine Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) zu treffen. Dieser Auftrag läuft parallel zu verschiedenen ähnlichen Aktivitäten in den Kantonen und Gemeinden sowie auf internationaler Ebene.

#### **Was heisst Nachhaltige Entwicklung?**

Im Rahmen eines breit abgestützten bundesinternen Prozesses wurde ein Instrument für NHB entwickelt.<sup>1</sup> Im Zentrum steht die systematische Erfassung der direkten und indirekten, erwünschten und unerwünschten Wirkungen eines politischen Vorhabens. Erstes Ziel und Merkmal des Instruments ist es, Transparenz zu schaffen durch eine nachvollziehbare und integrale Abschätzung respektive durch eine Beurteilung der Wirkungen. Weiter geht es auch darum, Verbesserungs- und Optimierungsvorschläge zu entwickeln und Varianten ins Spiel zu bringen.

#### **Systematisch vorgehen**

Das Rahmenkonzept postuliert drei zentrale Arbeitsschritte: (1) Die Relevanzanalyse klärt auf einfache Weise, wie relevant ein Vorhaben für die Nachhaltigkeit ist. Ausschlaggebendes Kriterium sind Zielkonflikte zwischen den Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. (2) Eine je nach Bedarf gröbere oder detailliertere Wirkungsanalyse untersucht die Wirkungen eines Vorhabens auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen und analysiert die Zielkonflikte. Grundlage und Heraus-

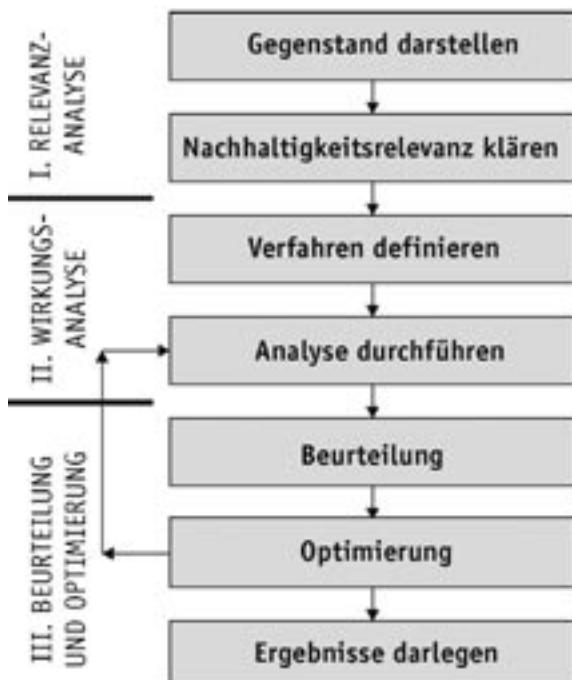
forderung dieses Arbeitsschritts sind, die Wirkungsketten zu klären und geeignete zeitliche und räumliche Systemgrenzen zu ziehen. (3) Die Beurteilung schliesslich bewertet die ermittelten Wirkungen mithilfe spezifischer Kriterien, so zum Beispiel, ob irreversible Entwicklungen ausgelöst werden. Abschliessend dokumentiert ein Bericht zu Handen der Entscheidungsträger auf verständliche und nachvollziehbare Weise die Optimierungsmöglichkeiten.

#### **Optimieren und Verfahren vereinfachen**

Das NHB-Instrument wurde für die Optimierung von Politiken, Strategien und Programmen konzipiert, da für eine umfassende Beurteilung auf Projektstufe bereits zahlreiche erprobte Instrumente vorliegen. Zudem finden sich auf der Politikebene am ehesten Spielräume, um die Nachhaltigkeit zu optimieren. Ein Beispiel ist, flankierende Massnahmen zu integrieren.

Die NHB ist kein neues Verfahren. Der Ansatz wird vielmehr bedarfsgerecht als Prozessbegleitung in bestehende Verfahren überführt. So weit wie möglich sollen auch sektorspezifische Beurteilungsinstrumente wie zum Beispiel eine Regulierungsfolgenabschätzung integriert werden. Ziel ist letztlich, bisher rein sektorelle Verfahren durch die frühzeitige und strukturierte Integration von Nachhaltigkeitsüberlegungen zu vereinfachen, zu konzentrieren und zu optimieren. Doch bis es soweit ist, steht noch viel Erprobungs-, Entwicklungs- und Abstimmungsarbeit an. Ebenso ist die Verwal-

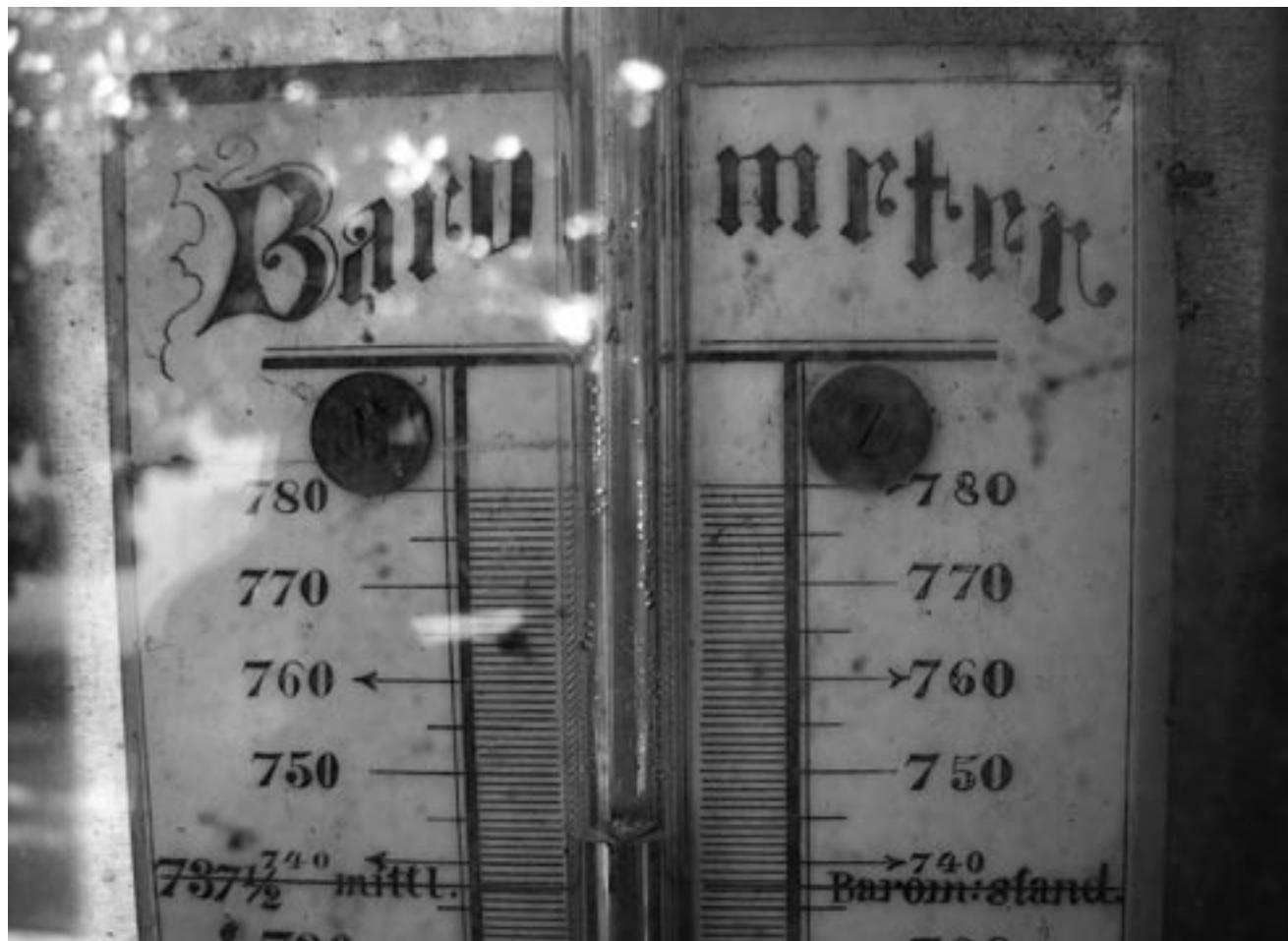
#### **ABLAUF EINER NACHHALTIGKEITSBEURTEILUNG**



tung gefordert, den Heraufforderungen vermehrt integral und weniger sektoriel zu begegnen. Der dafür notwendige Kulturwandel kann nicht erzwungen, aber durch den politischen Willen unterstützt werden.

#### **Kantone werden aktiv**

Auch die Kantone unternehmen ähnliche Anstrengungen. Das IDHEAP hat im Auftrag des ARE einen ersten Überblick über die bereits vorhandenen Instrumente und deren Anwendungsmöglichkeiten auch für die Gemeindeebene erarbeitet.<sup>2</sup> So hat beispielsweise der Kanton Aargau auf Initiative des Regierungsrats verwaltungintern eine «Interessenabwägung Nachhaltigkeit»<sup>3</sup> entwickelt, die dazu beitragen soll, langfristig tragbare Lösungen für bedeutende Vorhaben und Projekte zu realisieren. Auch der Kanton Bern will seine Tätigkeiten konsequenter auf die Ziele der Nachhaltigen Ent-



wicklung ausrichten. Dafür liegt seit Anfang 2004 ein Leitfaden für NHB auf kantonaler Ebene vor. Dieser stellt einerseits Grundlagen für die Planung, Durchführung und Auswertung von NHB und andererseits verschiedene Instrumente vor.<sup>4</sup> Einen weiteren Ansatz wählte der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen, der mittels des Sensitivitätsmodells von Frederic Vester eine Wirkungsanalyse der Legislaturziele durchführte, um zukunftsfähige Prioritäten setzen zu können.<sup>5</sup> Auch der Kanton Waadt ist aktiv; er hat für die Beurteilung von Projekten des Staatsrats einen Kriterienraster entwickelt.

#### «Impact Assessment» auf EU-Ebene

Auf internationaler Ebene ist besonders die Europäische Kommission er-

wähnenswert, die 2002 die Einführung des Impact Assessment (IA) beschloss und damit unter anderem die systematische Integration von Nachhaltigkeitsüberlegungen in alle Politikbereiche anstrebt. Ähnlich wie die eingangs vorgestellte schweizerische NHB ist dieses Instrument zur Folgenabschätzung auf den Politikentwicklungsprozess ausgerichtet. Es wird nun breit angewandt und ersetzt alle bisherigen sektoriellen Prüfinstrumente. IA soll für eine kohärente Implementierung der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie sorgen und damit unerwünschte Folgen für künftige Generationen minimieren.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2004); Nachhaltigkeitsbeurteilung: Rahmenkonzept und methodische Grundlagen. Bezugssquelle des Hauptberichts <http://www.are.admin.ch/are/de/nachhaltig/beurteilen/index.html>. Der Hauptbericht liegt in deutscher und französischer Sprache vor.

<sup>2</sup> Der Bericht erscheint im September 2004 und findet sich unter [www.are.ch](http://www.are.ch)

<sup>3</sup> [http://www.ag.ch/umwelt-aargau/pdf/UAG\\_20\\_33.pdf](http://www.ag.ch/umwelt-aargau/pdf/UAG_20_33.pdf)

<sup>4</sup> [http://www.kus.bve.be.ch/index\\_d.html](http://www.kus.bve.be.ch/index_d.html)

<sup>5</sup> Vgl. dazu Regierungsprogramm 2004 des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen unter [www.sh.ch](http://www.sh.ch)

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/impact\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/impact_en.htm)

● gregor.ochsenbein@are.admin.ch

# Nachhaltigkeit im Verkehr prüfen

• • • •

René Neuenschwander



**Der Bund will die Nachhaltigkeit von Verkehrsvorhaben in Zukunft systematisch und auf mehreren Ebenen beurteilen. Für die Beurteilung der Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung hat der Bund ein Handbuch entwickelt. Auch der Programmteil des Sachplans Verkehr orientiert sich an**

Ökobrücken lindern die negativen Effekte der Zerschneidung der Landschaft durch Verkehrsbaute, hier A1 und Bahn 2000

**den Nachhaltigkeitskriterien. Das Bundesamt für Strassen wird in Zukunft die Nachhaltigkeit von Straßenverkehrsprojekten systematisch überprüfen.**

Ausgangspunkt der Bestrebungen für eine systematische Nachhaltigkeitsbeurteilung von Verkehrsvorhaben bildet das Ziel- und Indikatorensystem nachhaltiger Verkehr des ZINV UVEK (ZINV UVEK). Grafik 1 zeigt die neun Oberziele des ZINV UVEK. Aus den Oberzielen wurden für die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt je acht Teilziele abgeleitet. Verbindliche Indikatoren wurden dagegen keine festgelegt. Das ZINV UVEK bildet die Grundlage für die Beurteilung alter verkehrsplanerischen und verkehrs-

politischen Vorhaben, auch jener, die mehrere Verkehrsträger gleichzeitig betreffen.

#### Nachhaltigkeitskriterien auf Programm- und Projektebene

Aussagen zur Nachhaltigkeit beruhen auf der Messung und Bewertung der Auswirkungen eines Verkehrsprojekts oder einer Gesamtverkehrsplanung hinsichtlich der Nachhaltigkeitsziele gemäss ZINV UVEK. Auf der Ebene einzelner Projekte hat das Bundesamt für Straßen das Bewertungsverfahren NISTRA entwickelt (siehe Kasten NISTRA). Dieses befindet sich bis 2005 in der Testphase und soll dann systematisch eingesetzt werden. Auf der Ebene von Programmen spielen die Nachhaltigkeitskriterien in zwei aktuellen Planungen eine wichtige Rolle:

- Für den Sachplan Verkehr des Bundes wird mit dem Programmteil das übergeordnete Dach erarbeitet (siehe Kasten Sachplan Verkehr).
- In vielen Schweizer Agglomerationen wird ein Agglomerationsprogramm Verkehr + Siedlung erarbeitet. Der Bund hat dazu ein Handbuch erarbeitet, das aus Sicht der Nachhaltigkeit die Anforderungen des Bundes an Agglomerationsprogramme darlegt. Darauf soll im Folgenden etwas ausführlicher eingegangen werden.

#### Mehr Engagement auf Agglomerationsebene

Um Kantone und Agglomerationen bei der Lösung ihrer Probleme in der Siedlungsentwicklung, im Verkehr oder im Umweltschutz zu unterstützen, genehmigte der Bundesrat am 19. Dezember 2001 den Bericht zur Agglomerationspolitik des Bundes. Darin betont er die Notwendigkeit, sich vermehrt zu Gunsten der Agglomerationen zu engagieren. Zwar bleibt nach dem Nein der Stimmberichtigten zum Gegenvorschlag Avanti die geplante Finan-

zierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund vorerst ungelöst. Es ist aber weitgehend unbestritten, dass der Bund sich im Agglomerationsverkehr in Zukunft vermehrt engagieren soll. Entsprechende Arbeiten dazu sind im Gang.

#### Verkehrs- und Siedlungsplanung koordinieren

Mit einem Agglomerationsprogramm Verkehr + Siedlung sollen die einzelnen Agglomerationen eine langfristig ausgerichtete Verkehrs- und Siedlungsplanung erarbeiten. Der Bund knüpft eine allfällige zukünftige finanzielle Beteiligung am Agglomerationsverkehr an Anforderungen, die ein Agglomerationsprogramm Verkehr + Siedlung erfüllen muss. Diese Anforderungen orientieren sich am ZINV UVEK und wer-

#### NISTRA - Nachhaltigkeits-Indikatoren für Straßeninfrastrukturprojekte

Mit NISTRA hat das Bundesamt für Straßen ein Instrument entwickelt, das die Beurteilung von Straßeninfrastrukturprojekten unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele ermöglicht. Das Instrument umfasst ein Ziel- und Indikatorensystem sowie eine Aggregationsmethode. Das Zielsystem von NISTRA beruht auf dem ZINV UVEK. Die Aggregationsmethode bereitet die verschiedenen Informationen so auf, dass sich die Entscheidungsträger ein gesamtheitliches Bild des Projektes machen und dessen Vor- und Nachteile würdigen können. Die Resultate werden zusammenfassend im NISTRA-Tableau dargestellt. Es ist für alle Projekte einheitlich aufgebaut und nimmt im Normalfall nicht mehr als zwei A4-Seiten ein. Zusammenfassende und detaillierte Informationen zur NISTRA-Methodik sind auf [www.nistra.ch](http://www.nistra.ch) abrufbar.

den im Handbuch «Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung: Kriterien für Bundesbeiträge» ausführlich dargelegt.<sup>1</sup> Darin wird zwischen zwei Arten von Kriterien unterschieden: den Grundanforderungen und den Wirksamkeitskriterien.

#### A. Grundanforderungen

Mit den Grundanforderungen wird die grundsätzliche Förderungswürdigkeit eines Agglomerationsprogramms beurteilt. Im Handbuch werden sechs verschiedene Grundanforderungen (GA) festgelegt, die aus Sicht des Bundes erfüllt sein müssen:

- GA1: Partizipation gewährleistet
- GA2: Trägerschaft untersucht und festgelegt
- GA3: Analyse von Ist-Zustand und zukünftigem Zustand unter Einbezug von Siedlungsentwicklung, motorisiertem Individualverkehr, öffentlichem Verkehr, Fuss- und Veloverkehr
- GA4: Alle Massnahmenbereiche untersucht
- GA5: Auswirkungen und Kosten transparent aufgezeigt
- GA6 Umsetzung und Controlling gesichert

#### B. Wirksamkeitskriterien

Mit den Wirksamkeitskriterien wird die Wirkung von Agglomerationsprogrammen beurteilt. Folgende Wirksamkeitskriterien (WK) werden unterschieden:

- WK1: Qualität der Verkehrssysteme verbessert
- WK2: Siedlungsentwicklung nach innen gefördert
- WK3: Verkehrssicherheit erhöht
- WK4: Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch vermindert
- WK5: Investitions- und Betriebskosten beurteilt

Für jedes Kriterium werden einzelne Indikatoren und verschiedene dazugehörige Kenngrößen definiert. Für grössere Agglomerationen wird eine differenziertere und aufwändigere Analyse erwartet als für kleine Agglomerationen.

#### Nachhaltigkeitskriterien im Verkehr etablieren sich

Die aufgeführten Beispiele zeigen eines deutlich: Sowohl auf Programm- wie Projektebene werden Nachhaltigkeitskriterien zunehmend eingesetzt. Es sind dies erste Schritte in Richtung Nachhaltigkeitsbeurteilung.<sup>2</sup> Neu an der Nachhaltigkeitsbeurteilung ist dabei vor allem die Verwendung ei-

nes Ziel- und Indikatorensystems, das die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt gleichberechtigt berücksichtigt. Die Nachhaltigkeitsbeurteilung selbst beruht auf bekannten Bewertungsmethoden wie der Kosten-Nutzen-Analyse oder der Nutzwertanalyse. Bei der Darstellung der Ergebnisse wird Wert darauf gelegt, die verschiedenen Teilergebnisse nicht zu einer einzigen Zahl, sondern höchstens bis auf die Stufe der einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen zusammenzufassen (teil-aggregierte Multikriterien-Analyse). Zielkonflikte zwischen den Dimensionen sollen so dem Entscheidungsträger transparent aufgezeigt und eine einseitige Fokussierung auf eine der drei Dimensionen verhindert werden.

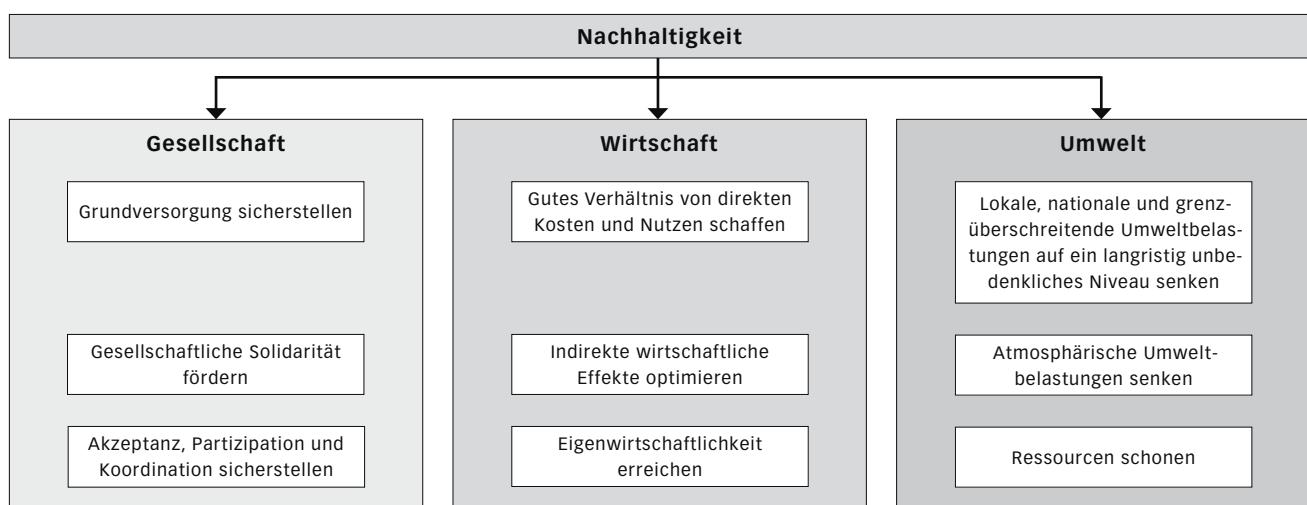
<sup>1</sup> [http://www.are.admin.ch/are/de/raum/politiquesdesagglomeration\\_6/index.html](http://www.are.admin.ch/are/de/raum/politiquesdesagglomeration_6/index.html)

<sup>2</sup> Vgl. den Artikel in diesem Heft von G. Ochsenbein: «Beurteilungsinstrumente für eine Nachhaltige Entwicklung», Seite 26.

neuenschwander@ecoplan.ch



René Neuenschwander ist Ökonom und arbeitet als Partner bei Ecoplan Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik in Bern.



Die neun Oberziele des Ziel- und Indikatorensystems nachhaltiger Verkehr des UVEK (ZINV UVEK)

# Castasegna: Nachhaltige Entwicklung und Ortsplanung in einem kleinen Bergdorf

• • • •

Maurizio Michael  
Boris Spycher



Die wirtschaftliche, soziale und demografische Situation kleiner Bergdörfer wird oft als hoffnungslos dargestellt. Es gibt jedoch Ausnahmen, die zeigen, dass die Entwicklung auch in eine positive Richtung ge-

lenkt werden kann. So erntet zum Beispiel Castasegna heute die Früchte von Projekten, welche die Bevölkerung sensibilisieren und in die Dorfentwicklung einbezogen.

Castasegna ist eine kleine Gemeinde im Kanton Graubünden. Sie liegt am Südfuss der Alpen und grenzt direkt an Italien. Mit noch knapp 200 Bewohnerinnen und Bewohnern kämpft das Dorf wie viele andere Gemeinden in der Alpenregion gegen Abwanderungsprobleme und den Rückgang des Interesses an seinem Gebiet. Seit einigen Jahren beginnt sich dies jedoch zu ändern. Der Bau einer Umfahrungsstrasse, die den Durchgangsverkehr vom engen Dorfkern fernhält, zwang die Bevölkerung, nach Lösungen zu suchen, um zu vermeiden, dass ihr Dorf isoliert wird. Insbesondere soll verhindert werden, dass die verbliebenen wirtschaftlichen Betriebe mit ihren wichtigen Dienstleistungen für die Bevölkerung aufgegeben werden müssen (zwei Lebensmittelgeschäfte, ein Restaurant, eine Bankfiliale, die Poststelle...).

In der Vergangenheit profitierte Castasegna von seiner vorteilhaften geografischen Lage und erlebte blühende Zeiten. Vor allem der Grenzhandel war damals eine wichtige Einnahmequelle. In der zweiten Hälfte der 90er-Jahre, als mit dem Bau der Umfahrungsstrasse begonnen wurde, nahm sich eine Gruppe von Betroffenen der Probleme von Castasegna an. Die Gruppe begann, im Rahmen der Förderung und Begleitung des Progetto Poschiavo selbstständig Tätigkeiten und Projekte zur Aufwertung und Entwicklung des Gebiets anzubieten. Beim Progetto Poschiavo handelt es sich um ein Bildungs- und Entwicklungsprogramm, das vom Schweizerischen Institut für Berufspädagogik in Lugano gefördert und in einer zweiten Phase durch das Projekt movingAlps ersetzt wurde. Dank dieser Gruppe sowie der Beteili-

gung der Gemeindebehörden und eines grossen Teils der Bevölkerung konnten inzwischen zahlreiche Projekte realisiert werden wie etwa ein Lehrpfad im Kastanienwald oder ein Bauerngasthof, der kleinen Gruppen die Möglichkeit bietet, in Castasegna zu übernachten. Hinzu kommen die Gestaltung eines Kreisels, der so genannten «Rotonda», als Symbol am Ende der neuen Umfahrungsstrasse sowie der Anstoss zu Tätigkeiten, mit denen die Ortschaft und ihre Umgebung, aber auch Traditionen und einheimische Erzeugnisse aufgewertet werden sollen. Die Absicht besteht darin, eine starke und in gewisser Hinsicht einzigartige Identität des Gebiets zu entwickeln.

Ein weiterer Glücksfall ermöglichte die Ansiedlung einer Aussenstation für Forschung und Entwicklung der Eidgenössischen Technischen Hochschule



Gottfried Sempers Villa Garbald: Die alte Villa und der Neubau. Aussenstation der ETH-Zürich



**Rotonda:** Durch die Gestaltung des Kreisels am Ende der Umfahrungsstrasse setzte Castasegna ein Zeichen im Sinne von: Castasegna hat eine eigene Identität, Castasegna nimmt Einfluss und schafft Neues; es wird symbolisch durch die Umfahrung nicht einfach links liegen gelassen.

le Zürich. Durch dieses Projekt, das von der Fondazione Garbald gefördert wurde, gelangte der Name Castasegna wiederholt in die nationale und internationale Presse. Dank dieser vielfältigen Tätigkeiten entwickelt das Gebiet wieder Mut und Initiative. Dies schlägt sich in konkreten Ergebnissen wie der vermehrten Produktion von einheimischen Lebensmitteln nieder. Weitere Resultate sind Umstrukturierungen und kleinere Investitionen im Handelssektor sowie eine neue Bereitschaft, Aufgaben zu übernehmen, mit denen das Gebiet aufgewertet und nach aussen präsentiert werden kann.

#### Modell einer nachhaltigen Entwicklung für Castasegna

Gegenwärtig stellt sich die Frage, wie diese Initiativen unterstützt und der Entwicklungsprozess weitergeführt werden können. Dazu müssen auch rechtliche und planerische Bedingungen geschaffen werden, die eine dauerhafte Entwicklung von Castasegna möglich machen. Auf dieser Ebene fügt sich das Projekt «Modello di sviluppo sostenibile» ein, bei dem ein Entwicklungskonzept auf Gemeindeebene erarbeitet wird, das dem veränderten Umfeld, den Bedürfnissen und den Wünschen von Castasegna, gleichzeitig

aber auch den Grundsätzen der Nachhaltigen Entwicklung Rechnung trägt. Die Bevölkerung war einmal mehr aufgerufen, an Treffen, Workshops und in Arbeitsgruppen mitzumachen, um die Zukunft ihres Gebiets mitzugestalten. Gesucht wurden Vorschläge zur Festigung und Integration der Leistungen der letzten Jahre, aber auch Ideen zur Planung und Anregung neuer Projekte. Zu den Themen, die sich bei den Treffen herauskristallisierten, gehören Projekte mit speziellen Massnahmen für die Erneuerung und Wiederbelebung des historischen Kerns, für die Aufwertung von bestimmten Teilen der Umgebung oder auch für die Realisierung von Parkplätzen, um den steigenden Verkehrsbedürfnissen und den Anforderungen des Tourismus gerecht zu werden. Diese Ergebnisse wurden auf Aktionsblättern festgehalten; sie dienen der Gemeinde einerseits als Arbeitsinstrument bei der Festlegung der Prioritäten im Bereich der Entwicklung und Planung, andererseits bilden sie eine Grundlage zur Umsetzung der neuen Raumplanung. Indem die Ideen und Vorstellungen der Bevölkerung direkt in die Ortsplanung einfließen, können Beengungen vermieden werden. Die Ortsplanung soll vielmehr ein Instrument zur Förderung und Unterstützung der neuen Entwicklungsprozesse werden und sicherstellen, dass diese in den nächsten Jahren in vernünftigen Bahnen verlaufen.

●  
(Übersetzung)



Maurizio Michael ist Lokalkoordinator des Regionalentwicklungsprojekts «moving-Alps» im Bergell und Mitglied der Arbeitsgruppe der Gemeinde Castasegna für das Projekt «Modello di sviluppo sostenibile».



Boris Spycher ist Projektleiter im Amt für Raumplanung Graubünden und betreut unter anderem das Dossier Nachhaltige Entwicklung.

---

#### Nachhaltige Entwicklung und Ortsplanung

**Das Amt für Raumplanung Graubünden sucht in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden nach Möglichkeiten, um das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung in die Ortsplanung zu integrieren. Die Idee, die Ortsplanung und die Nachhaltige Entwicklung miteinander zu verbinden, ist Gegenstand des hier vorgestellten Pilotprojekts: Castasegna hat zusammen mit der Bevölkerung ein Modell für eine Nachhaltige Entwicklung sowie einen Aktionsplan erarbeitet, die bei der Überarbeitung der Ortsplanung als Grundlage dienen. Dadurch wird die Planung in den grösseren Zusammenhang der nachhaltigen Gemeindeentwicklung integriert. Für einen grossen Teil der geplanten Aktionen braucht es zudem Planungsgrundlagen, die während der eigentlichen Revision erarbeitet werden müssen. Castasegna eignet sich aus verschiedenen Gründen für dieses «Experiment». Einerseits ist die heutige Ortsplanung veraltet, weshalb sie auf jeden Fall überarbeitet werden muss. Andererseits erlebt Castasegna kürzlich wichtige Veränderungen, welche die Entwicklung neuer Perspektiven vorantreiben. So zum Beispiel die neue Umfahrungsstrasse, welche die Verkehrsorganisation und die Lebensqualität im Ortskern verändert und eine Anpassung der Raumordnung verlangt. Schliesslich haben sowohl die Bevölkerung wie auch die Verwaltung von Castasegna in den letzten Jahren im Rahmen von Projekten zur Aufwertung ihres Gebiets einen aktiven und offenen Geist bewiesen. Dies ist eine ideale Voraussetzung, um die Diskussion über die Nachhaltige Entwicklung zu starten.**

---

michael@movingAlps.ch  
boris.spycher@arp.gr.ch

# Politische Antworten auf die Verbundaufgabe Nachhaltige Entwicklung in Europa

• • • •

Reinhard Steurer



Nachhaltige Entwicklung verlangt nach Integration in mehrfacher Hinsicht. Im Kontext von Nachhaltigkeitsstrategien versuchen die meisten EU-Mitgliedstaaten, diesen Herausforderungen mit zum Teil neuen Instrumenten zu begegnen. Eine Analyse

lässt den Schluss zu, dass der allgemein vorherrschende Fokus auf Effizienz («New Public Management») mit einem Fokus auf Integration und Effektivität («Strategic Public Management») ergänzt werden sollte.

Nachhaltige Entwicklung ist zweifellos eine Verbundaufgabe, die in mehrfacher Hinsicht nach Integration verlangt. Was genau soll aber verbunden, was integriert werden? Eine bessere Integration der Politikfelder Wirtschaft, Soziales und Umwelt ist wohl die gängigste Antwort auf diese Frage. Wie die Tabelle zeigt, handelt es sich dabei aber nur um eine von vier Verbundaufgaben. Darüber hinaus umfasst Nachhaltige Entwicklung auch Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen politischen Ebenen (Aspekt Raum), zwischen Bedürfnissen heutiger und zukünftiger Generationen (Aspekt Zeit) und eine Integration hierarchischer und netzwerkartiger beziehungsweise partizipativer Ansätze politischer Entscheidungsfindung (Aspekt Macht).

#### Vier Verbundaufgaben der Nachhaltigen Entwicklung

Ein Blick in die Spalte «Prinzipien der Integration» zeigt, dass diese Verbundaufgaben alles andere als neu sind: Sie sind unter den Begriffen Verursacherprinzip, Kooperationsprinzip und Vorsorgeprinzip bereits zu Beginn der 1970er Jahre im «Deutschen Programm Umweltschutz» ausdrücklich eingefordert worden. Da diese Prinzipien mit dem Leitbild Nachhaltige Entwicklung im Lauf der 1990er Jahre allerdings

neue Aufmerksamkeit bekommen haben, werden die vier Verbundaufgaben mit zum Teil neuen Instrumenten beziehungsweise Mechanismen zu bewältigen versucht. Diese Instrumente sollen hier kurz vorgestellt werden.

#### Allgemeine Instrumente der Integration

Allgemeine Instrumente der Integration sind für mehr als eine, in der Regel sogar für alle vier Verbundaufgaben einsetzbar.

- Nationale Strategien für Nachhaltige Entwicklung sind als Integrationsinstrument so allgemein, dass sämtliche anderen Instrumente oft im Rahmen eines Strategieprozesses zum Einsatz kommen. Wie eine Analyse der Europäischen Kommission zeigt,<sup>1</sup> haben 18 der 25 EU-Staaten eine Strategie, mit der die Politikfelder Wirtschaft, Soziales und Umwelt zumindest auf der nationalen Ebene (also horizontal) besser zu integrieren versucht werden. Dabei sind oft auch partizipative Prozesse relevant. Auffällig ist, dass einige «alte» EU-Länder das Thema Governance und einige «neue» EU-Länder die Kultur als vierte Dimension Nachhaltiger Entwicklung berücksichtigen.

- Einen Nationalen Rat für Nachhaltige Entwicklung (NCSD) gibt es als Beratungsgremium, das allen vier Verbund-

aufgaben dienen sollte, in nahezu allen EU-Ländern. Während diese Räte in den «alten» EU-Ländern in der Regel ausschließlich mit NGO-Vertretern und Wissenschaftlern besetzt sind, mischen sich in zahlreichen «neuen» Mitgliedstaaten auch hochrangige Politiker darunter. In diesen Fällen stehen nicht nur Beratung und Partizipation, sondern auch eine bessere Koordination zwischen den Ministerien (horizontale Integration) im Vordergrund.

- «Strategic Environmental Assessment» und «Impact Assessment» sind zwei Formen der Evaluation, bei denen es vor allem um eine bessere Integration wirtschaftlicher, sozialer und umweltpolitischer Aspekte geht, und zwar bereits bevor Massnahmen beschlossen oder umgesetzt werden (ex-ante). Während sich die traditionell eher schwachen Evaluations-Kulturen in den meisten EU-Ländern nur schleppend verbessern, bemüht sich die Europäische Kommission, entsprechende Akzente im Sinne einer «Knowledge Based Society» zu setzen. Speziell das Instrument «Impact Assessment», mit dem politische Interventionen auf deren Konformität mit dem Leitbild Nachhaltige Entwicklung überprüft werden können, soll an Bedeutung gewinnen.<sup>2</sup>

#### Spezifische Instrumente der Integration

- **Horizontale Integration:** Die meisten EU-Länder haben im Zug ihrer Nachhaltigkeitsstrategien interministerielle Koordinationsmechanismen eingerichtet. Interviews haben gezeigt, dass diese von vielen Strategieverantwortlichen als einer der grössten Erfolge der Strategieprozesse gesehen werden. Während diese interministeriellen Abstimmungsmechanismen in den meisten Ländern auf der Ebene der Verwaltung anzutreffen sind, gibt es sie in Grossbritannien und in Deutschland auf der politischen Ebene. Da eine bessere horizontale Integration sowohl von der Verwaltung als auch von der Politik ausgehen

sollte, wäre eine miteinander verbundene Parallelstruktur wünschenswert.

- **Vertikale Integration:** Abstimmungsprozesse zwischen den verschiedenen politischen Ebenen innerhalb eines Landes (vor allem zwischen der nationalen Ebene und regionalen Einheiten) existieren zwar hier und dort, sind in der Regel aber eher schwach ausgeprägt. In dieser Hinsicht gehört das Schweizer «Forum Nachhaltige Entwicklung» zu den Vorreitern.
- **Intergenerationelle Gleichheit:** Nachhaltigkeitsstrategien und Evaluationen, die eine langfristige Perspektive berücksichtigen, sind auch Instrumente, die diesem Prinzip der Integration dienen.
- **Partizipation:** Dieses Prinzip der Integration wird nicht nur von NCSDs wahrgenommen. Darüber hinaus sehen die meisten Strategieprozesse auch partizipative Verfahren in Form von Bürgerforen und Stakeholder-Dialogen zu spezifischen Themen vor. Bei der Erstellung der Nachhaltigkeitsstrategien sind die Hoffnungen auf Bürgerbeteiligung allerdings in den meisten Ländern enttäuscht worden. Eine Ausnahme dazu ist zum Beispiel die Slowakei.

#### «Strategic Public Management»

Seit Regierungen arbeitsteilig organisiert sind, streben sie nach einer besseren horizontalen Koordination ihrer Verwaltungen. Durch das Leitbild Nachhaltige Entwicklung haben die integrativen Ansprüche allerdings neu an Bedeutung gewonnen. Sollen die Antworten darauf nicht zufällig und vereinzelt, sondern systematisch und umfassend sein, braucht es ein neues Paradigma der öffentlichen Verwaltung. Dies kann zum Beispiel als «Strategic Public Management» bezeichnet werden. Im Gegensatz zum Konzept «New Public Management» steht dabei nicht Effizienz, sondern Integration und Effektivität im Vordergrund. Die hier kurz beschriebenen Instrumente der Integration sind eine Auswahl viel versprechender Ansatzpunkte dafür.

<sup>1</sup> European Commission (2004): National Sustainable Development Strategies in the European Union: A first analysis by the European Commission; [http://europe.eu.int/comm/sustainable/docs/sustainable\\_development\\_strategies.pdf](http://europe.eu.int/comm/sustainable/docs/sustainable_development_strategies.pdf).

<sup>2</sup> Vgl. European Commission (2002): Impact Assessment, COM (2002) 276 final.

reinhard.steurer@wu-wien.ac.at



Reinhard Steurer, 1971 in Vorarlberg geboren, studierte an der Universität Salzburg Politikwissenschaft und an der University of Maryland/USA Public Policy. Er arbeitet seit 2002 als Forschungsassistent am Forschungsschwerpunkt für Nachhaltigkeit an der Wirtschaftsuniversität Wien. Im Rahmen dieser Tätigkeit hat Steurer zum Beispiel einen Workshop zum Thema «Nachhaltige Entwicklung in einer erweiterten Union» betreut, bei dem über 70 Nachhaltigkeitsstrategie-Experten aus ganz Europa zusammenkamen ([www.nachhaltigkeit.at/lisstra](http://www.nachhaltigkeit.at/lisstra)).

Palais de l'Equilibre, Expo.02, Neuenburg

A black and white poster featuring a woman's face in profile, looking towards the right. The text on the poster reads:

Betty  
Wie soll es in einer  
Welt mit beschränkten  
Ressourcen unendliches  
Wachstum geben?  
Reformen

The background is dark, making the white text and the woman's face stand out.

# Die Wirtschaft zu mehr Nachhaltigkeit motivieren

• • • •

Gabi Hildesheimer



**Die Nachhaltigkeits-Lunches der Schweizerischen Vereinigung für ökologisch bewusste Unternehmensführung (ÖBU) sind ein Beispiel für die wertvolle Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft. An regionalen Anlässen werden dabei einem breiteren Publikum positive Beispiele zum Thema nachhaltiges Wirtschaften prä-**

Naturnah gestaltete Umgebung auf dem Werkareal Roche / DMS in Kaiseraugst AG

**sentiert. Die Botschaft: Ökologie, Ökonomie und soziale Gerechtigkeit zu vereinen, ist für ein Unternehmen sinnvoll und zahlt sich aus.**

In der ÖBU, der Schweizerischen Vereinigung für ökologisch bewusste Unternehmensführung, sind rund 300 Schweizer Unternehmen aller Größen und aus allen Branchen zusammengeschlossen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit auch längerfristig zu erhalten. Durch rechtzeitige Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die Firmenstrategie sollen die Herausforderungen der Zukunft in Marktchancen umgewandelt werden. Ein entscheidender Erfolgsfaktor ist der offene, konstruktive Austausch von positiven Beispielen und wichtigen Erfahrungen. Hier stellt die ÖBU attraktive Plattformen zur Verfügung für den ungehinderten Informationsaustausch und aufbauende Diskussionen.

#### **«Nachhaltigkeit ist ein Gewinn»**

Die ÖBU vernetzt aber nicht nur die Unternehmen untereinander, sondern bietet ein dichtes Netz zu staatlichen Stellen, Politik, Forschung, Medien und der breiten Öffentlichkeit. Ein wichtiger Faden dieses Netzes führt zum ARE. Als Beispiel für eine erfolgreiche Kooperation möchten wir die Nachhaltigkeits-Lunches der ÖBU darstellen. An den Business Lunches präsentieren ökologisch (und vermehrt auch sozial) bewusste Unternehmen ihre positiven Erfahrungen. Die Botschaft, die verbreitet werden soll: Nachhaltige Betriebe sind erfolgreiche Betriebe. Wer umweltbewusst wirtschaftet, ist innovativ und hat auch ausserhalb des Umweltbereichs die Nase vorn. Die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit führt auch zu einer höheren Arbeitsplatzsicherheit.

Das Zielpublikum sind EntscheidungsträgerInnen aus Industrie, Gewerbe und Politik, Medienschaffende sowie weitere am Thema interessierte Personen. Die Anlässe werden in der Regel bei den entsprechenden Unternehmen durchgeführt. Die dezentrale Organisation bewirkt eine Ausstrahlung aus den Keimzellen in ihre jeweilige Umge-

bung, geografisch und bezogen auf die Branche. Durch unermüdliches Wiederholen der Botschaft und immer wieder neue, unerwartete Inhalte wird langsam aber sicher die Botschaft an den Mann und die Frau gebracht: Nachhaltigkeit ist kein Opfer, sondern ein Gewinn!

#### **Theorie mit Praxis verknüpfen**

Die Nachhaltigkeits-Lunches der ÖBU sind unterdessen gut bekannt und erfreuen sich eines beachtlichen Publikumsandrangs. Um eine inhaltlich vertiefte Diskussion zu ermöglichen, ist die TeilnehmerInnenzahl limitiert. Auch erfordert die ständige Ausweitung des Themenkreises mit neuen Themen nachhaltigen Managements «Seedmoney». So werden die Lunches nie selbsttragend sein können, bilden aber einen wichtigen Mosaikstein zur Verbreitung einer nachhaltigen Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft. Unterstützung erhält die ÖBU dabei vom ARE, das jedes Jahr einen finanziellen Beitrag an die aufwändige Projektarbeit leistet. Der Bund profitiert seinerseits vom direkten Kontakt mit den AkteurInnen aus der Wirtschaft und insbesondere aus KMU.

Die Themenpalette der Business Lunches reicht vom ökologisch geführten Hotel bis zur Photovoltaik als Teil eines ganzheitlichen Energie- und Baukonzepts, vom erfolgreichen Unternehmen als lernende Organisation bis zur Bedeutung einer neuen Elektrizitätswirtschaftsordnung für die KMU, von der Bewertung der Nachhaltigkeit von Unternehmen durch AnalystInnen bis zu Innovationsmanagement durch Zusammenarbeit mit Stakeholdern.

#### **«Verkehr und mehr» – das Beispiel Zoo Zürich**

Der Zoo versteht sich als Botschafter zwischen Mensch, Tier und Umwelt. Sein Ziel ist es, zum Fortbestand der

biologischen Vielfalt beizutragen. Es ist für die Glaubwürdigkeit des Zoos wichtig, selbst umweltbewusst zu handeln. Der Zoo Zürich setzt sich darum für Energieeffizienz bei der Klimatechnik seiner Gebäude und für eine möglichst umweltverträgliche Verkerschliessung ein. Beide Aspekte wurden am Business Lunch thematisiert.

Die Optimierung der Energieeffizienz hilft dem Zoo, Kosten zu sparen. Das wirkt sich besonders stark bei Gebäuden aus, in denen aus zoologischen Gründen hohe Raumtemperaturen erforderlich sind. Auch eine gute Verkerschliessung hat für den Zoo wirtschaftliche Bedeutung. Nur wenn der Zoo gut erreichbar ist, hat er genügend BesucherInnen. Der Verkehr wirkt sich aber auch auf die Wohnqualität der AnwohnerInnen aus, auf deren Goodwill der Zoo gerade unter dem Aspekt der aktuellen Zoo-Erweiterung angewiesen ist.

Der Zoo handelte und entwickelte zusammen mit einem Verkehrsplaner Lösungen. Dabei setzt er auf die stetige Verbesserung der Anreisequalität für den privaten und öffentlichen Verkehr und auf eine Erhöhung des Anteils jener Personen, die mit dem öffentlichen Verkehr anreisen.

#### **Mit der Verwaltung kooperieren**

Bei der Umsetzung des Verkehrskonzepts zeigte sich, dass Kommunikationsbedarf besteht. Mit externer Unterstützung sollte das Projektteam dafür sorgen, dass der Zoo die Themenführerschaft zurücklangt und damit nicht mehr das Problem, sondern die Lösungen im Vordergrund stehen. Damit wird das Verkehrsverhalten der BesucherInnen beeinflusst. Dem Zoo gelang es, glaubwürdig zu vermitteln, dass er an kurz- und mittelfristigen Lösungen arbeitet und auch über Vorstellungen zur langfristigen Lösung verfügt (zum Beispiel Seilbahn ab Bahnhof Stettbach). Dabei setzt er auf möglichst umweltverträgliche, ressourcen-

schonende und effiziente Lösungen. Er allein ist jedoch nicht in der Lage, die erforderlichen Massnahmen umzusetzen: Der Stadtrat sorgte daraufhin für die Finanzierung und Umsetzung der Angebotsverbesserung.

Die drei einführenden Referate wurden bei einem Lunch unter den rund 20 TeilnehmerInnen lebhaft diskutiert. Im Anschluss veranschaulichte eine Führung durch die haustechnische Anlage der Masoala-Halle das einleitend erläuterte Energiekonzept des Zoos.

Die Lunches finden bei den TeilnehmerInnen wie auch bei den Co-VeranstalterInnen regelmässig grossen Anklang. Durch die Einbindung eines Themas in ein reales Beispiel entsteht schnell eine lebhafte Diskussion. Es besteht ganz offensichtlich ein Bedarf an derartigen lokalen, beispielhaften und zeitlich klar begrenzten Plattformen. Informationen zu den Business Lunches: [www.oebu.ch](http://www.oebu.ch).



hildesheimer@oebu.ch  
Gabi Hildesheimer, 1956, studierte Biologie in Zürich und ist Mutter von zwei Kindern. Sie ist Geschäftsleiterin der Schweizerischen Vereinigung für ökologisch bewusste Unternehmensführung. Daneben ist sie Stiftungsrätin von Documenta Natura, Mitglied des OcCC (Organe consultatif sur les changements climatiques), der Expertengruppe Raum, Umwelt, Energie des Bundesamts für Statistik sowie weiterer Ad-hoc-Expertengruppen und Round Tables.

Im Zoo dürfen Tiere nicht gefüttert werden,  
ausser im Zoolino mit gekauftem Futter.

**zoo h!**  
Zoo Zürich  
Zürichbergstrasse 221  
CH-8044 Zürich  
Tel.: +41 1 254 25 00  
Fax: +41 1 254 25 10  
E-Mail: [zoo@zoo.ch](mailto:zoo@zoo.ch)  
[www.zoo.ch](http://www.zoo.ch)

**Wer Tiere kennt, wird Tiere schützen.**

**Der Zoo ist an 365 Tagen im Jahr geöffnet.**  
Die Parkplatzanzahl ist beschränkt. Wir bitten Sie deshalb, die öffentlichen Verkehrsmittel zu benützen (Tram Nr. 5 und Nr. 6 oder Bus 751 aus Stettbach).

# info

## Koordiniert planen, Luft verbessern

In den vergangenen Jahren wurden weit entfernt von städtischen Agglomerationen grosse Einkaufszentren und Fachmärkte gebaut. Als Folge davon nahm der Individualverkehr und damit auch die Luftverschmutzung stark zu. Zehn Prozent der Fahrleistungen des motorisierten Individualverkehrs werden durch publikumsintensive Einrichtungen verursacht. Gleichzeitig verstärken diese Anlagen auch die Zersiedelung des Landes und erfordern den Bau zusätzlicher Strassen. Standorte fernab der dicht bewohnten Zentren sind deshalb aus der Sicht des Umweltschutzes und der Raumplanung unerwünscht.

BUWAL und ARE haben nun Vollzugsempfehlungen ausgearbeitet, die den Kantonen helfen sollen, publikumsintensive Einrichtungen am richtigen Ort zu planen, und zwar mit möglichst wenig Zusatzverkehr und damit verbundener Luftverschmutzung. Dafür müssen der kantonale Richtplan und der Luftreinhalte-Massnahmenplan frühzeitig aufeinander abgestimmt werden. Beispiele in den Vollzugsempfehlungen zeigen, dass sich dafür die Kontingentierung von Fahrten als praktikabelste Lösung erweist; andere Konzepte werden aber nicht ausgeschlossen. Fahrtenmodelle sind beispielsweise bereits in den Kantonen Bern und Solothurn in Gebrauch. Um die Vollzugsempfehlungen möglichst breit abzustützen, wurden sie bis Ende August in die Vernehmlassung gegeben.

## Agglomerationsprogramm steht provisorisch

Das Agglomerationsprogramm ist ein Planungsinstrument, das die Koordination bereichsübergreifender Themen innerhalb einer Agglomeration ermöglicht. Es stützt sich auf die horizontale (zwischen Partnern innerhalb der Agglomeration) und die vertikale Zusammenarbeit (Bund – Kanton – Ag-

glomeration). Damit soll die Koordination der Projekte und ihre Umsetzung in den Agglomerationen sichergestellt werden.

Die provisorische Fassung der Arbeitshilfe zum Agglomerationsprogramm steht jetzt zur Verfügung. Dieses eher theoretisch konzipierte Dokument wird aufgrund praktischer Erfahrungen, die in den nächsten zwei bis drei Jahren durch die Kantone und Agglomerationen gesammelt werden, weiterentwickelt und vertieft. Das ARE wird zu diesem Zweck eine Begleitgruppe aus Kanton- und Städtevertretern bilden.

## Wo der Bund den Raum beeinflusst

Nicht weniger als 20 Bundesstellen haben Aufgaben, die sich in verschiedenen Bereichen auf den Raum auswirken: beispielsweise Landwirtschaft, Verkehr, Regionalpolitik, Energie, Sicherheitspolitik oder öffentliche Bauten und Anlagen. Die ARE-Publikation «Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes», die seit 1980 regelmässig erstellt und jetzt erneut aktualisiert wurde, hält diese verschiedenen Aufgaben im Detail fest. Sie beschreibt die raumwirksamen Aufgaben, die der Bund allein oder gemeinsam mit den Kantonen erfüllt. Sie präsentiert die gesetzlichen Grundlagen, die Konzepte und Sachpläne, die Projekte des Bundes sowie verschiedene Studien zum Thema Raumordnung. Die Zusammenstellung bietet die notwendigen Informationen für die Koordination von Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Darüber hinaus liefert sie zahlreiche thematische Karten, welche die verschiedenen raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes illustrieren.

Die 200 Seiten starke Übersicht des ARE richtet sich primär an die mit der Raumentwicklung beauftragten Behörden auf Bundes- und kantonaler Ebene. Sie wird aber auch von verschiedenen Fachorganisationen sowie höheren Lehranstalten als Nachschlagewerk geschätzt. Die Fassung 2004 ist

das Resultat einer vollständigen Überarbeitung. Zum ersten Mal steht die Übersicht auf dem Internet ([www.are.ch](http://www.are.ch)) zur Verfügung.

## Verkehrsprobleme in den Agglomerationen lösen

Die dringendsten Verkehrsprobleme bleiben nach dem Nein des Volkes am 8. Februar zum Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative ungelöst. In den Ballungszentren sind Verkehrsüberlastungen und Staus Alltag. Ohne Gegenmassnahmen kommt es in absehbarer Zeit zu Verkehrszusammenbrüchen im Berufsverkehr. Die Staukosten belaufen sich schon heute auf jährlich über eine Milliarde Franken. Es zeigt sich aber auch, dass die Verkehrssituation in den Randregionen und Berggebieten verbessert werden muss. Der Bundesrat will trotz Spandruck rasch einen Weg zur Entschärfung der Verkehrsprobleme in den Agglomerationen aufzeigen. Er steckte Ende Juni den Rahmen für die Erarbeitung einer neuen Vorlage ab. Zur Finanzierung der notwendigen Infrastrukturen in den Ballungszentren soll ein zeitlich befristeter Fonds geschaffen werden. Zusätzlich wird der Bundesrat auch Vorschläge zur Verbesserung der Verkehrssituation in den Randregionen und Berggebieten ausarbeiten.

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

# Editorial

• • • • •

Pierre-Alain Rumley  
directeur de l'ARE  
[pierre-alain.rumley@are.admin.ch](mailto:pierre-alain.rumley@are.admin.ch)



**Les formes participatives de collaboration au sein de l'administration fédérale sont une tradition à l'ARE. Le principe du partenariat multilatéral est appliqué depuis longtemps dans le domaine de l'aménagement du territoire; il reflète la participation coordonnée de tous les acteurs institutionnels,**

**chacun à son niveau. L'ARE pratique cette façon de travailler également dans ses nouveaux domaines d'activité, par exemple pour la politique des agglomérations définie en commun par la Confédération, les cantons et les communes dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomé-**

• • •

rations. Une procédure analogue sera suivie pour la mise en œuvre des principes du développement durable, thème du présent bulletin.

Les réseaux de partenariat associent de nombreux acteurs. Ils ne sont pas seulement la marque d'une méthode de travail de l'ARE; ils découlent directement de la nature même de la tâche à accomplir. Dans sa Stratégie 2002 pour le développement durable, le Conseil fédéral a défini le développement durable non pas comme une

nouvelle politique sectorielle, mais comme un axiome régulateur qui doit inspirer toutes les politiques, et qu'il faudrait ancrer dans l'économie et la société civile. Responsable depuis 2000 de la coordination de la politique de la Confédération dans le domaine du développement durable, l'ARE s'engage résolument, en tant que moteur de la durabilité, dans la promotion de ces réseaux de partenariat.

(traduction)



## Des coopérations pour renforcer le développement durable

• • • • •

Daniel Wachter  
chef de la section du développement durable de l'ARE



**Le développement durable est l'un des trois axes prioritaires de l'action de l'ARE. Il vise à donner suite aux exigences de base clairement définies lors de la Conférence de Rio. Cependant, vu les changements fondamentaux qu'elle implique dans l'économie**

Palais de l'Equilibre, Expo.02, Neuchâtel et la société, la «durabilité absolue» reste un objectif à long terme. L'ARE préfère suivre une voie pragmatique pour atteindre cet objectif, en instaurant une coopération avec tous les acteurs concernés.

Suite à une réorganisation administrative effectuée il y a quatre ans, l'ARE s'est vu confier, en sus de l'aménagement du territoire et de la coordination des transports, la responsabilité du développement durable. La section Développement durable, créée au sein de l'ARE, joue un rôle d'état-major et de plateforme de coordination. Dans l'exercice de cette fonction, elle a par exemple dirigé les travaux de rédaction de la «Stratégie 2002 pour le développement durable» du Conseil fédéral. Elle s'efforce d'encourager et de concevoir, en partenariat avec d'autres acteurs, des projets et des processus capables d'assurer la qualité de vie des êtres humains et une exploitation des ressources et de l'environnement compatible avec le long terme.

Il semble important, dans un premier temps, de rappeler quels sont les objectifs précis visés. En effet, depuis la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement, qui a eu lieu à Rio de Janeiro en 1992, les notions de développement durable et de durabilité ont acquis une notoriété inattendue, ont vu leur champ d'application s'étendre considérablement, mais sont aussi galvaudées et utilisées sans discernement.

### **Les documents de Rio, des fondements essentiels**

Les documents du Sommet de Rio n'ont rien perdu de leur actualité. Ils présentent des axiomes de base clairs, dont la radicalité étonne encore aujourd'hui.

- Le mode de vie dans les pays industrialisés et, de plus en plus, dans les pays émergents à forte croissance, n'est, pour des raisons écologiques, pas généralisable. Cette problématique est illustrée par le concept d'«empreinte écologique». A l'échelle de la planète, l'exploitation des ressources et de l'environnement dépasse, aujourd'hui déjà, d'un cinquième le niveau supportable à long terme. A l'échelle suisse, nous vivons 100 à 200 pour cent au-dessus

de ce niveau; en d'autres termes nous consommons le double, voire le triple d'énergie et de matières premières de ce qui serait supportable dans le futur.

- Mais la politique de développement durable est plus large qu'une simple politique de protection de l'environnement et de préservation des ressources. Elle cherche à préserver durablement la qualité de vie des êtres humains, ce qui sous-entend la satisfaction de leurs besoins économiques et sociaux. Une grande partie de la population mondiale vit encore dans une grande pauvreté et dans des conditions indignes.
- Les promoteurs du développement durable veulent relever un défi énorme: satisfaire les besoins de tous les êtres humains de la planète, y compris au sud, tout en réduisant l'exploitation des ressources et de l'environnement. Cet objectif exige à long terme des changements structurels fondamentaux aux niveaux économique et social.

### **Un concept chargé de tensions**

Le développement durable est habituellement représenté par trois cercles correspondant aux trois dimensions (environnementale, économique et sociale) qui le constituent. Cette re-

présentation est complétée par l'axe du temps et l'axe Nord-Sud (cf. figure 1). Elle met en évidence l'étroite imbrication des processus économiques, écologiques et sociaux, et montre que l'action des partenaires publics et privés ne peut plus se dérouler de manière isolée ou sectorielle. Il importe au contraire de tenir compte des interférences entre ces trois dimensions, des incidences sur le futur (aspect intergénérationnel) et des interdépendances globales (essentiellement dans la dimension Nord-Sud).

La notion de développement durable est souvent interprétée à tort comme une notion harmonieuse, laissant entendre par là qu'il serait possible de satisfaire simultanément les trois dimensions, sans conflit d'intérêts ou d'objectifs. Il est vrai que les autorités cherchent des situations optimales et des synergies. Plusieurs travaux scientifiques tendent, par exemple, à démontrer par des simulations qu'une réforme fiscale écologique pourrait désamorcer le conflit entre les intérêts économiques et les exigences environnementales. Une telle réforme vise l'imposition de la consommation énergétique et de l'exploitation de l'environnement en lieu et place de l'imposition du travail. L'aménagement du ter-

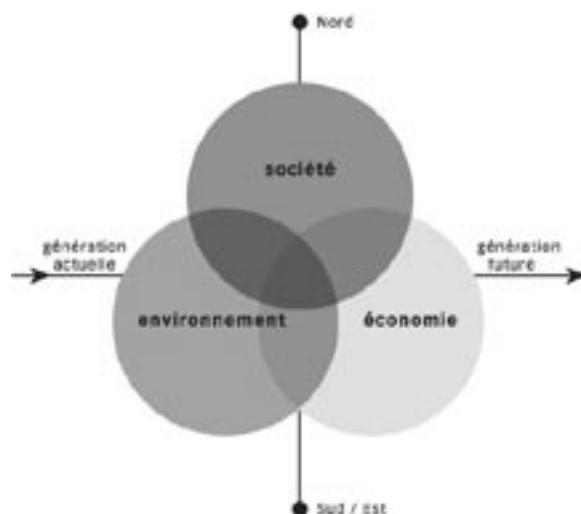


Fig. 1: Le développement durable est habituellement représenté par trois cercles correspondant aux trois dimensions (environnementale, économique et sociale) qui le constituent. Cette représentation est complétée par l'axe du temps et l'axe Nord-Sud.

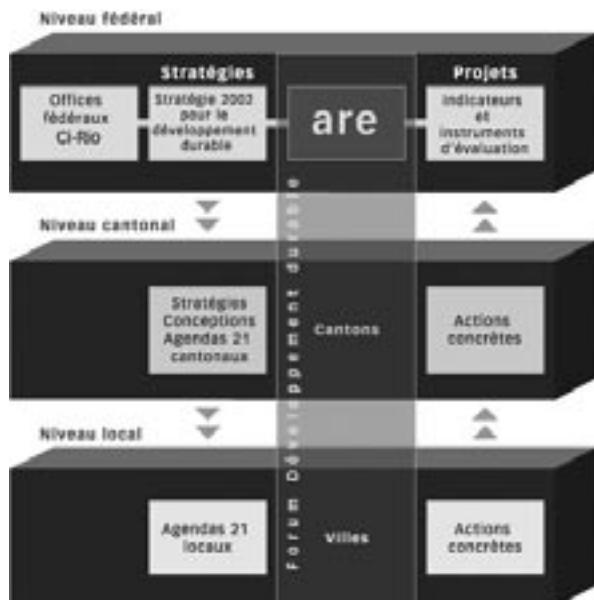


Fig. 2: Les tâches incombant à l'ARE dans le domaine du développement durable

ritoire, quant à lui, veille à atténuer les tensions entre l'environnement, l'économie et la société, tout en favorisant un développement optimal du territoire pour l'ensemble de la population. Il ne se contente plus de gérer les conflits de manière ponctuelle. Il n'en reste pas moins que le développement durable est, par définition, porteur de tensions et de conflits: aujourd'hui, entre objectifs et intérêts sectoriels; demain, entre les générations et entre les riches d'ici et les pauvres d'ailleurs.

#### Le mandat clair de la Constitution fédérale

Pour les cantons et la Confédération, le développement durable n'est pas une tâche facultative. L'article 2 de la nouvelle Constitution fédérale mentionne le développement durable comme objectif national et l'article 73 exhorte la Confédération et les cantons à «œuvrer à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain». Comme ces dispositions constitutionnelles ne sont pas précisées dans une

législation d'exécution concrète, elles ont pour fonction première de renforcer la vision d'un développement durable. Toutes les décisions politiques devraient s'y référer.

Les tâches incombant à l'ARE dans le domaine du développement durable (cf. figure 2) ont pour but de concrétiser cette vision d'un développement durable de façon pragmatique, compte tenu des conditions générales réelles. Ces tâches sont les suivantes :

- participer aux débats au sein des structures fédérales et à la conception des stratégies politiques (stratégie du développement durable, secrétariat du comité interdépartemental de Rio [Ci-Rio]),
- informer et contribuer à la formation de l'opinion publique (projets de systèmes d'indicateurs et de monitoring),
- mettre en lumière des conflits d'objectifs et d'intérêts existants selon une approche transparente et rechercher des solutions équitables (évaluation de la durabilité),
- soutenir des processus sociaux favorisant ou initiant des changements en faveur du développement durable (Forum du développement durable, Agendas 21 locaux),

- collaborer aux instances internationales, principalement en Europe (réseau européen d'agences nationales du développement durable).

#### Le partenariat, un facteur d'approfondissement

L'ARE joue le rôle d'état-major et de plateforme de coordination du développement durable au niveau fédéral. La responsabilité des aspects spécifiques, relevant des diverses politiques sectorielles, incombe aux offices fédéraux compétents. L'ARE n'est donc pas directement actif dans l'étude de thèmes fondamentaux comme la coopération au développement, les politiques énergétique, climatique, environnementale ou économique.

Outre son rôle de pilote du développement durable, l'ARE doit également assumer sa fonction d'office spécialisé pour les questions de développement territorial et de politique globale des transports, deux domaines sectoriels relevant de sa responsabilité.

Le présent bulletin d'information porte principalement sur la politique globale du développement durable dans notre pays. Pour atteindre cet objectif, l'une des approches essentielles consiste à développer, en partenariat avec d'autres acteurs – du secteur public et du secteur privé –, des activités communes et coordonnées. En effet, la participation et l'intégration de tous les acteurs concernés dans les processus de réflexion permettront de progresser sur une voie plus durable. Ce numéro met ainsi en exergue le contenu du développement durable, mais surtout il illustre son corollaire: la nécessité de rechercher des coopérations permettant de travailler en partenariat.

(traduction)



daniel.wachter  
@are.admin.ch

# «Développer les Agendas locaux pour contrôler la durabilité»

• • • •

Interview: Pieter Poldervaart  
Photos: Julia Konstantinidis



**Où en est le développement durable en Suisse? Quels mécanismes freinent ou favorisent les démarches de type Agenda 21? Quel est le rôle des collectivités publiques, de l'économie, des organisations non gouvernementales et de la science dans ces processus? Le professeur Peter Knoepfel plaide pour une plus grande ouverture de la réflexion sur la durabilité et pour une information plus dynamique sur son potentiel dans l'amélioration de l'efficacité des procédures administratives.**

Peter Knoepfel (1949) est depuis 1982 professeur ordinaire pour l'évaluation du développement durable dans les politiques publiques à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP). Il est membre de nombreuses organisations scientifiques et expert en réorganisation administrative, et a dirigé l'IDHEAP de 1994 à 2002. Professeur invité à l'Université autonome de Barcelone de mars à septembre 2003, il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles scientifiques sur les aspects théoriques et pratiques de l'analyse politique – en particulier dans les domaines de l'environnement, de la culture et de l'exploitation durable des ressources.

**L'OFEFP est forcé d'accepter des coupes financières importantes ; le droit de recours des organisations environnementales est remis en question; l'introduction de la taxe sur le CO<sub>2</sub> est une fois de plus reportée. Le développement durable n'est-il pas en perte de vitesse ?**

J'ai un avis plus nuancé. Certes, l'éologie, en tant que composante importante de la durabilité, est en difficulté aujourd'hui. Il en va autrement des dimensions sociale et économique. Les tensions et les polarisations de plus en plus nombreuses – surtout dans les villes – renforcent le rôle accru de la composante sociale. Dans le domaine économique, les licenciements en masse et les investissements mal orientés pourraient conduire à un revirement en faveur de la durabilité.

**Ces tendances valent-elles uniquement pour la Suisse, ou les observe-t-on également en Europe?**

Nous ne sommes pas une île. Prenons la question du CO<sub>2</sub>: en Allemagne, les discussions piétinent au point que l'on y reparle de désengagement; en France comme en Italie, la situation s'enlisera également; l'Espagne n'atteindra pas ses objectifs de réduction, pourtant très modestes. Les tensions sociales sont exacerbées en Espagne comme en Allemagne. Cependant, il reste encore une grande marge pour que cette situation porte à conséquence. Prenons un exemple en Espagne: dans son Agenda 21 local, Barcelone n'a prévu pratiquement aucune mesure relative à la dimension sociale; elle s'est exclusivement attachée à rattraper les standards écologiques – des standards minimaux toutefois qui sont loin d'atteindre les niveaux de l'Europe centrale ou de l'Europe du Nord.

**Des crises sont-elles par conséquent indispensables pour faire bouger les choses dans le domaine social – par analogie à la théorie**

**selon laquelle l'éologie ne progresse qu'après un Tchernobyl ou un été caniculaire ?**

Il semble que tel soit le cas – mais deux ou trois événements de cette importance ne seront pas de trop pour remettre en route la politique climatique, par exemple. Il faut apparemment des accidents lourds de conséquences pour que les gens reviennent à la raison.

**Qui sont ces «gens» dont vous parlez ?**

Les collectivités publiques (communes, cantons ou Confédération) subissent aujourd'hui une pression financière telle qu'il n'est pas réaliste d'attendre de leur part des impulsions. D'autres acteurs devraient prendre le relais. Prenons les partis politiques: les Verts eux-mêmes se contentent souvent de ressasser la nécessité d'un développement durable. La taxe sur le CO<sub>2</sub> reportée offrirait pourtant de belles occasions de monter au créneau. Tiens, à propos du CO<sub>2</sub> justement: nous avons attendu trop longtemps en nous berçant dans l'illusion que les mesures volontaires suffiraient; or, beaucoup de responsables savaient que cet objectif ne serait jamais atteint. De plus, le Conseil fédéral n'a pas saisi cette occasion pour mieux préparer la mise en œuvre de cette taxe. Les associations de protection des consommateurs pourraient également être plus actives dans la promotion de la durabilité. Le pouvoir des consommatrices et consommateurs exerce en effet une influence décisive sur l'économie. Les syndicats pourraient aussi jouer un rôle important, mais ils ont abandonné le cheval de bataille de la durabilité; ils pourraient de nouveau défendre des décisions d'investissement plus durables, réellement orientées vers le long terme.

**Quel est le rôle de l'économie ? Plusieurs entreprises et certains**

**secteurs entiers de l'économie se sont déclarés prêts à réduire leurs émanations de CO<sub>2</sub> sur une base volontaire, afin d'éviter la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Sont-ils crédibles ?**

Il est difficile de parler de «l'économie». Il va de soi que les efforts consentis par certaines entreprises sont à saluer, même s'ils se sont fait attendre très longtemps. L'industrie pétrolière, avec sa proposition de centime climatique, cherche à démanteler la loi sur le CO<sub>2</sub>. Par ailleurs, on ne sait pas ce qui arrivera si le protocole de Kyoto n'est pas concrétisé: les mesures librement consenties s'effondreront-elles comme un château de cartes ?

Il est indéniable que de très nombreux acteurs de la politique climatique sont dans l'expectative aujourd'hui. Ces incertitudes, déclenchées par la loi sur le CO<sub>2</sub>, empoisonnent les possibilités d'actions réelles. Une décision courageuse aurait été d'autant plus importante. La stratégie de mettre quatre propositions en consultation ne fera que prolonger ce jeu sans règles claires. Le côté tragique de la situation réside dans le fait que l'économie a besoin de toute urgence de signaux clairs pour pouvoir faire des investissements judicieux à long terme.

Il en va de même pour les projets de parcs régionaux, qui ont fait l'objet de travaux préliminaires importants et pour lesquels les espoirs ont été fortement déçus. La durabilité est basée sur le long terme, sur la prévisibilité – cela, les politiciens devraient enfin le comprendre.

**Les structures de ce pays sont-elles adéquates pour favoriser le développement durable ?**

Dans l'ensemble, certainement. Les communes, en particulier, sont bien placées... à partir du moment où elles ont opté pour une forme d'engagement. Au niveau communal, nous bénéficiions d'une expérience de travail en réseau, qui permet un décloisonne-

ment des politiques sectorielles. Nous avons appris à réfléchir selon une approche transversale des problèmes, en utilisant des concepts de gestion par projets et des éléments de procédure participative. Ces structures sont bien meilleures et plus favorables aux Agendas 21 locaux que celles, par exemple, des pays du sud de l'Europe. Souvent, ces pays s'attachent essentiellement à renforcer les structures institutionnelles du niveau local pour contrebalancer les gouvernements centraux.

**La Suisse, pays très fédéraliste, ne devrait-elle pas rejoindre ce type de préoccupation?**

Effectivement, dans ce pays, la préoccupation de renforcer le niveau local n'est guère présente. Le courant opposé à «l'Etat central» n'est guère perceptible. Par contre, il existe un autre enjeu: dans les grandes villes, dirigées dans l'ensemble par des exécutifs de gauche, l'opposition se renforce contre les gouvernements cantonaux, pour la plupart de composition bourgeoise. Cette situation explique en partie pourquoi les villes-centres s'engagent assez fortement dans des processus de type Agenda 21, afin de désamorcer les tensions et les problèmes – souvent aigus – auxquels elles sont confrontées.

**Quelles sont les autres raisons qui motiveraient les villes à s'engager ?**

Comme je viens de le mentionner, les villes-centres s'intéressent à renforcer leur influence par rapport aux gouvernements cantonaux et par rapport aux communes d'agglomération. La périphérie des villes attire en effet de nombreux contribuables, absorbant ainsi une part substantielle des recettes fiscales. Par ailleurs, les problèmes au centre sont beaucoup plus aigus qu'à la périphérie: transports, étrangers, cohésion sociale ou santé – les villes sont les plus fortement touchées. Alors que les communes rurales peinent à trouver des thèmes liés



aux Agendas 21, les villes-centres les ramassent à la pelle.

En Suisse, les idées novatrices ont toujours germé d'abord dans les villes, puis se sont propagées dans l'ensemble du pays, après avoir été reprises au niveau fédéral. Petite digression: les Agendas 21 locaux constituent une opportunité; s'ils n'existaient pas, un autre vecteur aurait certainement été trouvé pour coordonner les différentes problématiques et rechercher des solutions d'ensemble.

**Dans l'ouvrage que vous cosignez, intitulé «Etat des lieux des démarches de développement durable dans les communes»\*, vous avez dressé un bilan. Quelles sont les**

**principales caractéristiques que vous avez observées?**

Dans les conclusions, j'ai été surpris par le faible nombre (3%) de communes participant à des processus de type Agenda 21. Certes, un quart de la population est concernée par de telles démarches, mais vu le nombre de communes dans notre pays, nous sommes mal placés par rapport au reste de l'Europe. Bien sûr, il faut considérer d'un regard critique les taux de succès à l'étranger. La Suède, par exemple, affiche un taux d'environ 100%. La raison en est que les unités administratives suédoises sont très étendues et que le gouvernement central exerce un pouvoir extrêmement fort.



**Revenons-en à la Suisse. L'environnement est un thème dominant. La Suisse est-elle monomaniaque?**

Cette fixation est étonnante, effectivement, car nous bénéficions, au niveau local, d'une longue tradition de politique écologique, et nous ne devrions pas avoir grand besoin de relancer ces thèmes sous une forme nouvelle. Souvent d'ailleurs, il s'agit davantage de sujets «microécologiques», sans grand rapport avec une dimension globale. A cet égard, on notera avec intérêt que les communes de Suisse romande empoignent de préférence des thèmes environnementaux, alors que les processus de type Agenda 21 en Suisse alémanique encouragent surtout des projets à caractère social et économique. Visiblement, ces démarches permettent de compenser certains déficits.

**Est-ce à dire que les processus de type Agenda 21 conduisent à ins-**

**crire dans de nouvelles structures des thèmes connus?**

Les choses ne sont pas si simples. Les démarches de type Agenda 21 sont l'occasion d'étudier des questions environnementales en relation avec des problèmes institutionnels – notamment la participation, l'amélioration des procédures administratives et la garantie d'une plus grande transparence. Les thèmes environnementaux captent l'attention du public. Parfois, leur étude ne va pas de soi, car leur mise en œuvre incombe aux cantons. Les Agendas 21 permettent fréquemment de découvrir la composante environnementale d'une activité administrative, puis de reconnaître la nécessité d'agir de manière intégrée. Quant aux thèmes étudiés, le vieillissement de la population, qui est pourtant un problème très important, est à peine abordé. La culture ou les étrangers sont les parents pauvres de la plupart des Agendas 21.

**Quelle est la motivation des villes et des communes qui s'engagent dans des démarches de développement durable?**

La participation, la prise en compte des besoins, y compris des minorités, est un point important – du moins en théorie. Il faut faire attention: la participation peut également renforcer la position des personnes qui savent déjà comment s'insérer dans les processus de décision politique pour faire valoir leurs intérêts. La consultation des listes de participation montre que les forums des démarches d'Agenda 21 sont fréquentés dans une proportion supérieure à la moyenne par des personnes de la classe moyenne et de formation universitaire, qui défendent la qualité de vie de leur quartier.

Le risque existe que la classe moyenne renforce sa position dominante, empêchant la population moins privilégiée de prendre une part active aux décisions. Autre motivation possible: la volonté de devenir une commune plus durable. Ce type d'expériences mérite encore des améliorations. Cependant, le soutien de l'ARE et des cantons aux communes intéressées reste utile. Une troisième raison de s'engager dans une démarche de développement durable tient au souhait de trouver une issue à certains problèmes spécifiques, ou de débloquer des projets qui sont restés enlisés ou qui n'ont, jusqu'à présent, pas trouvé de solution politique. Dans de tels cas, le modèle participatif peut, grâce à ses méthodes originales, apporter sa contribution – à condition qu'un équilibre entre les trois dimensions du développement durable soit recherché.

**Et par quels mécanismes la mise en œuvre se trouve-t-elle bloquée?**

Les blocages sont pour la plupart dus à l'absence de réflexion transversale. Dans les grandes administrations en particulier, des cloisonnements existent encore. Les Agendas 21 encoura-

gent des approches nouvelles par lesquelles les trois départements responsables du social, de l'économie et de l'environnement sont invités à travailler ensemble. De plus, ces départements sont rarement dirigés par les mêmes partis, une situation qui contribue à bloquer les coopérations. Le manque de moyens financiers – une deuxième difficulté – ne devrait pas être surestimé.

**Votre ouvrage cite, comme premier bénéfice dégagé, l'amélioration de la gestion communale. Avez-vous été surpris par cette conclusion?**

Non, pas vraiment. Le fait de déceler et d'intégrer les questions écologiques et de mettre en œuvre des coopérations transversales au niveau communal permet de mettre en évidence des interdépendances jusqu'alors méconnues. Les procédures sont soudain clarifiées et il apparaît que les administrations chargées des constructions et du social doivent se concerter pour la mise au point de plans d'aménagement – car une construction nouvelle pose toujours des problèmes sociaux. Nous avons été en mesure de prouver que les démarches de type Agenda 21 se traduisent par certaines restructurations dans l'organisation administrative. L'amélioration des procédures – par exemple dans le cadre de l'octroi des permis de construire – a conduit à une plus grande efficacité.

**L'amélioration de l'efficacité est-elle à considérer comme un argument décisif pour s'engager dans une démarche d'Agenda 21?**

C'est exact. L'une des conclusions essentielles de notre travail montre qu'une démarche d'Agenda 21 peut entraîner une modernisation et une amélioration des structures administratives, y compris dans les domaines autres que ceux qui relèvent directement du développement durable. En effet, ces processus déclenchent une

dynamique qui débouche sur des procédures nouvelles.

**Comment pourrait-on, selon ces conclusions, améliorer les structures existantes au niveau communal, cantonal ou fédéral?**

La mise en place de stratégies au niveau cantonal a pour effet de stimuler le nombre de communes actives, les cantons assumant le rôle de catalyseur. Cependant, il serait faux de recommander des démarches de type Agenda 21 dans l'unique but d'accroître la participation des communes. Notre devoir est de dépasser les chapelles et de ne pas nous cristalliser uniquement sur les projets liés directement à un Agenda 21. Notre but doit être de soumettre toutes les activités publiques, aux niveaux local, cantonal et fédéral, à un contrôle de durabilité. Des instruments seront nécessaires à cet effet, et l'ARE est en train de les développer. Quelques communes et cantons (Vaud, Berne et Zurich) en utilisent déjà aujourd'hui. L'ARE nous a confié le mandat de comparer 20 à 30 instruments différents d'évaluation de ce type. Cet inventaire systématique débouchera sur des recommandations utiles aux cantons et aux communes.

**Pourrait-on imaginer qu'à l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) vienne s'ajouter une étude d'évaluation de la durabilité (EDD)?**

Pourquoi pas? Selon la Constitution, le développement durable est un objectif central, qui doit inspirer toutes les politiques publiques. Le contrôle de la durabilité doit par conséquent intervenir très tôt, au fur et à mesure du développement des projets. Cela étant, il ne s'agit pas de créer de nouveaux obstacles, mais d'optimiser les projets. Les préjugés concernant les EIE ont déjà fait croire que ces instruments aboutissaient à des interdictions. C'est le contraire : une évaluation de la durabilité rend possible la prise en compte d'as-

pects sociaux dans un projet de construction. Pour prendre un exemple, on verra l'opportunité de créer une crèche ou une bibliothèque dans un nouveau complexe commercial. Les coûts qui en résultent sont proportionnellement faibles. Les démarches de type Agenda 21 ne peuvent se résumer à de belles fêtes sympathiques dans les rues des villes. Leurs objectifs doivent au contraire être intégrés dans l'ensemble des activités de la société.

**Quelles recommandations adressez-vous aux associations, à l'économie et à la science?**

Les organisations environnementales devraient considérer non pas uniquement ce qu'elles souhaitent protéger, mais également pour qui elles encouragent cette protection. En d'autres termes, tenir davantage compte des aspects sociaux. Elles devraient par exemple s'intéresser aux classes sociales les plus défavorisées, dont la santé est menacée par les nuisances environnementales. La campagne de l'ATE pour des rues résidentielles est un exemple positif qui va dans ce sens.

L'économie doit également renforcer cette dimension sociale. Les informations sur les salaires exorbitants des directeurs ont toutefois diminué la crédibilité de ses représentants; il importe donc de redoubler les efforts.

Par ailleurs, les milieux scientifiques devraient également s'engager davantage en faveur de ce thème. La procédure récemment lancée pour déterminer les priorités du Fonds National Suisse n'a retenu aucun projet qui porte sur ces aspects du développement durable. Pourtant, ces questions donneraient matière à de nombreux sujets de recherche.

(traduction)

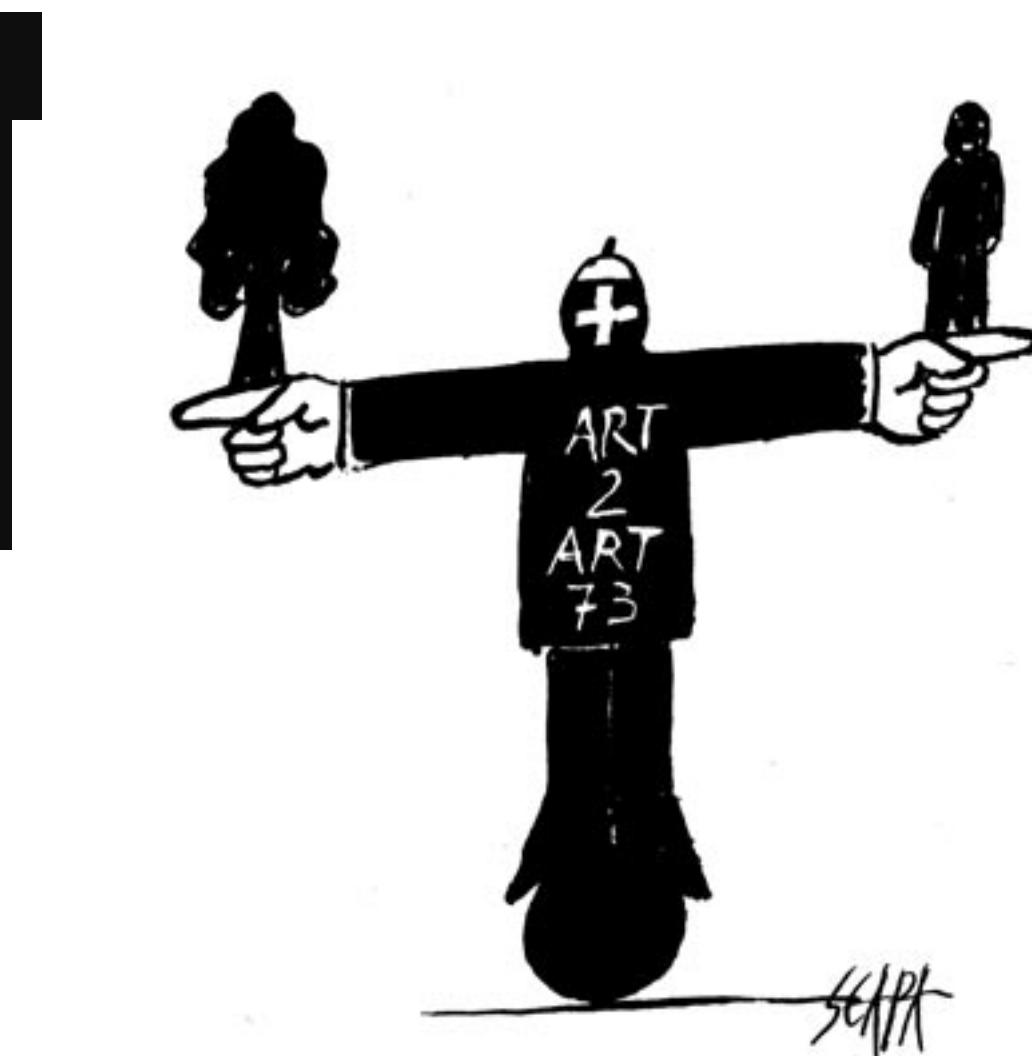
\* Etat des lieux des démarches de développement durable dans les communes; 12/2003; distribution: www.are.ch, www.idheap.ch

peter.knoepfel@idheap.unil.ch

## Développer des partenariats pour mettre en œuvre le développement durable au niveau local

• • • •

Anne DuPasquier  
Cheffe suppléante de la section Développement durable, ARE



L'ARE a pour tâche de promouvoir la mise en œuvre du développement durable en Suisse, à tous les niveaux. Il doit ainsi notamment encourager la mise sur pied de dé-marches dans le plus de cantons, régions et communes possibles, tout en garantis-

sant la qualité et la pérennité. Pour ce faire, l'ARE mise sur un travail en réseau avec tous les acteurs concernés. Le Forum du dé-veloppement durable pour les cantons et les villes a été créé dans cette perspective.

La Stratégie 2002 pour le développement durable, avec ses 22 actions, s'adresse prioritairement aux offices fédéraux, qui sont chargés de son application. Mais il constitue également un élément du cadre de référence pour des démarches et des actions au niveau local. L'une des lignes directrices qui sous-tend ce document concerne justement le développement de partenariats avec les cantons, les régions, les communes, la société civile et le secteur privé, étant entendu que la mise en œuvre du développement durable ne peut se réaliser sans le concours de tous les milieux intéressés. Ce principe reprend la motion déposée en 1997 déjà par la Commission parlementaire de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie et acceptée par le Conseil fédéral, qui a chargé ce dernier de «lancer et promouvoir le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'Agendas 21 aux échelons cantonal et communal»<sup>1</sup>.

Une des missions de l'ARE est de contribuer à la mise en route et à la ges-

tion de telles démarches dans les cantons et les communes. A cet effet, il joue une rôle de coordination entre différentes activités dans ce domaine et fournit un soutien logistique, méthodologique et dans une moindre mesure financier à des projets locaux.

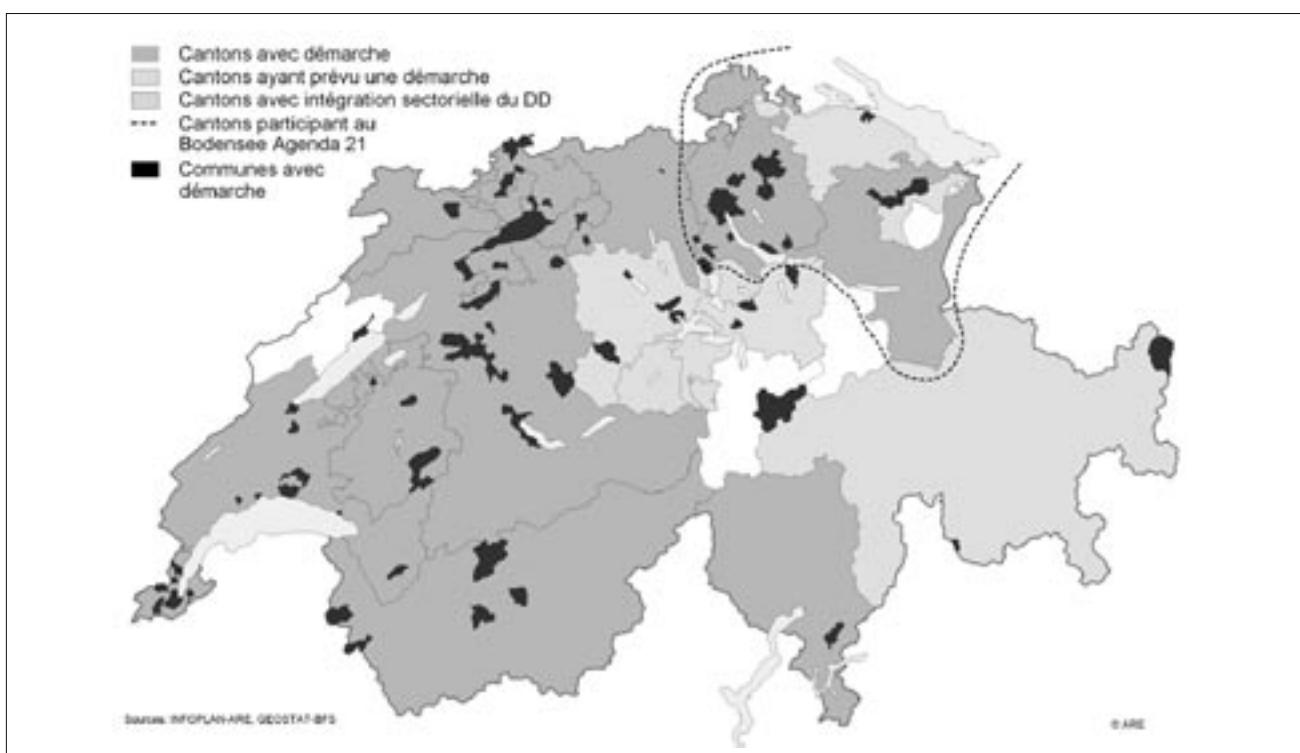
#### **Le Forum du développement durable, une plate forme pour les cantons et les villes**

En partenariat avec la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) et l'Union des villes suisses (UVS), l'ARE a créé un Forum du développement durable en 2001. Cette structure a pour but de renforcer le réseau entre les différents échelons institutionnels. Les représentants des cantons et des villes se réunissent ainsi deux fois par année pour travailler et échanger sur des thèmes spécifiques comme l'évaluation des démarches de développe-

ment durable, la participation ou les relations entre actions locales et contexte global.

Parallèlement aux réunions du Forum, différentes activités sont mises sur pied, suivant les besoins et demandes des participants: établissement d'un état des lieux des démarches de développement durable dans les communes et dans les cantons, mise à disposition de ces informations sur internet, élaboration d'un guide des outils d'évaluation de projets, coordination des systèmes d'indicateurs au sein du «Cercle Indicateurs» (cf. p. 61, art. Andrea Meier). L'ARE soutient également le développement d'un outil pour la participation lors de démarches communales<sup>2</sup>.

Un Programme d'encouragement pour le développement durable permet de soutenir financièrement des projets locaux qui prennent en compte les trois aspects du développement durable, qui sont innovateurs, reproductibles en Suisse et qui ont un impact à long terme.



Vue d'ensemble des démarches de développement durable; état: juin 2004

## Treize cantons et plus de cent communes engagés

Les premières démarches de développement durable, de type Agenda 21, font leur apparition dès 1997. En 2004, on compte treize cantons et 110 communes qui sont engagés dans de tels processus. Ces dernières ne représentent que le 4% des communes suisses, mais ce sont néanmoins 26% de la population qui vivent dans une commune avec démarche de développement durable.

Afin de mieux cerner les caractéristiques de ces processus, une enquête nationale a été menée en 2003 d'une part auprès des villes et d'autres communes intéressées, et d'autre part auprès des cantons. Une description synthétique de chaque démarche figure sur le site [www.are.ch](http://www.are.ch).

Les principales données des démarches communales ont été analysées, par exemple les acteurs, les étapes réalisées ou les méthodes utilisées<sup>3</sup>. Les thèmes les plus fréquemment abordés dans les Agendas 21 sont mis en évidence: ce sont la mobilité, l'aménagement du territoire, ainsi que la nature et le paysage, thèmes complexes et indissociables des trois dimensions du développement durable. La sensibilisation et la communication constituent un autre point fort. Les thèmes plus sociaux sont représentés par la santé et l'intégration des étrangers. Les aspects de coopération internationale et d'égalité hommes-femmes ne sont, par contre, que rarement traités, bien qu'ils fassent partie de l'Agenda 21 de Rio.

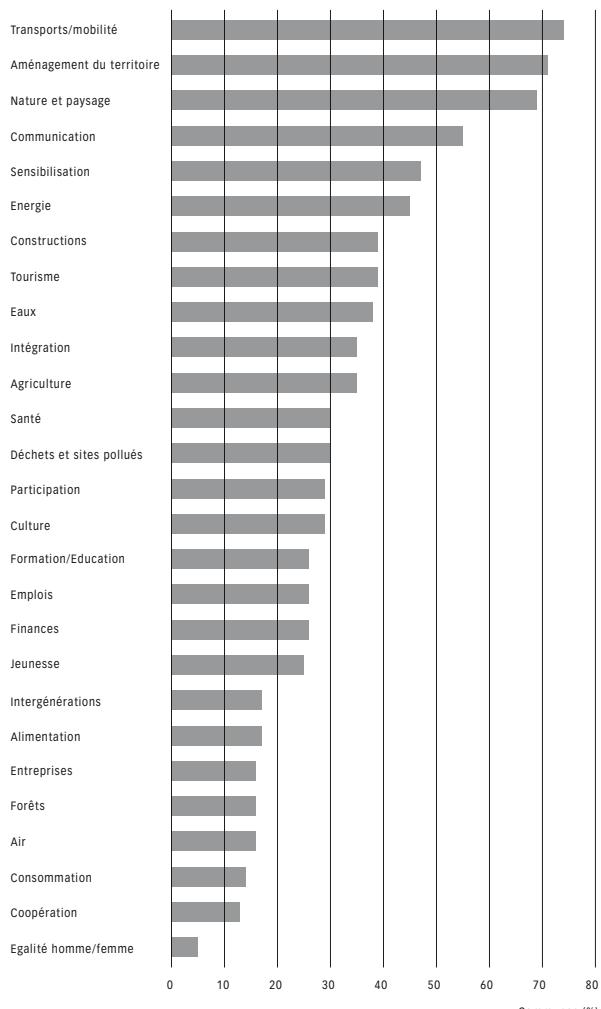
La priorité donnée aux domaines de l'aménagement du territoire et de la mobilité se retrouve également dans les changements que de telles démarches apportent dans la gestion communale. Près d'un quart des communes engagées ont en effet signalé avoir, par exemple, réorienté leur plan directeur, modifié leur plan d'aménagement, adopté une charte de développement territorial durable, élaboré de

nouveaux règlements de construction ou de déplacement (cf. aussi p. 32 ou 90 ex. Castasegna).

## Perspectives

Depuis trois ans, le réseau mis en place entre la Confédération, les cantons et les villes fonctionne bien. Il y a lieu maintenant d'élargir le cercle avec d'autres partenaires, en particulier les régions. Les travaux menés dans le cadre du Forum ont mis en évidence d'autres points qu'il s'agira de développer: ainsi, par exemple, l'implication des milieux politiques, notamment des législatifs, devra être renforcée, car sans un large soutien au niveau politique, la pérennité des démarches

ne sera pas garantie; afin de donner plus de poids aux aspects sociaux et économiques, des contacts plus étroits avec les milieux économiques et sociaux, de la santé, de l'énergie, de l'éducation devront être établis. La prise en compte de l'intérêt global dans les actions locales, de même que, à plus long terme, l'intégration du développement durable dans toutes les politiques publiques ne pourra se faire sans l'implication de tous ces acteurs. L'engagement des collectivités publiques dans des processus de développement durable est en bonne voie. Il reste maintenant à assurer la durabilité et la qualité des démarches existantes et à continuer d'encourager la mise en route de nouveaux processus. Le



La mobilité et l'aménagement du territoire arrivent en tête des domaines les plus fréquemment traités dans les agendas 21

Forum du développement durable, ainsi que les activités développées dans ce cadre, visent à y contribuer.

<sup>1</sup> Motion 97.033. Le Conseil des Etats l'a reprise sous forme de recommandation.

<sup>2</sup> Participplan, outil de conception et de planification d'une démarche participative, SANU

<sup>3</sup> ARE-IDHEAP-SANU, «Etat des lieux des démarches de développement durable dans les communes», 2003. Téléchargeable sur [www.are.ch](http://www.are.ch).



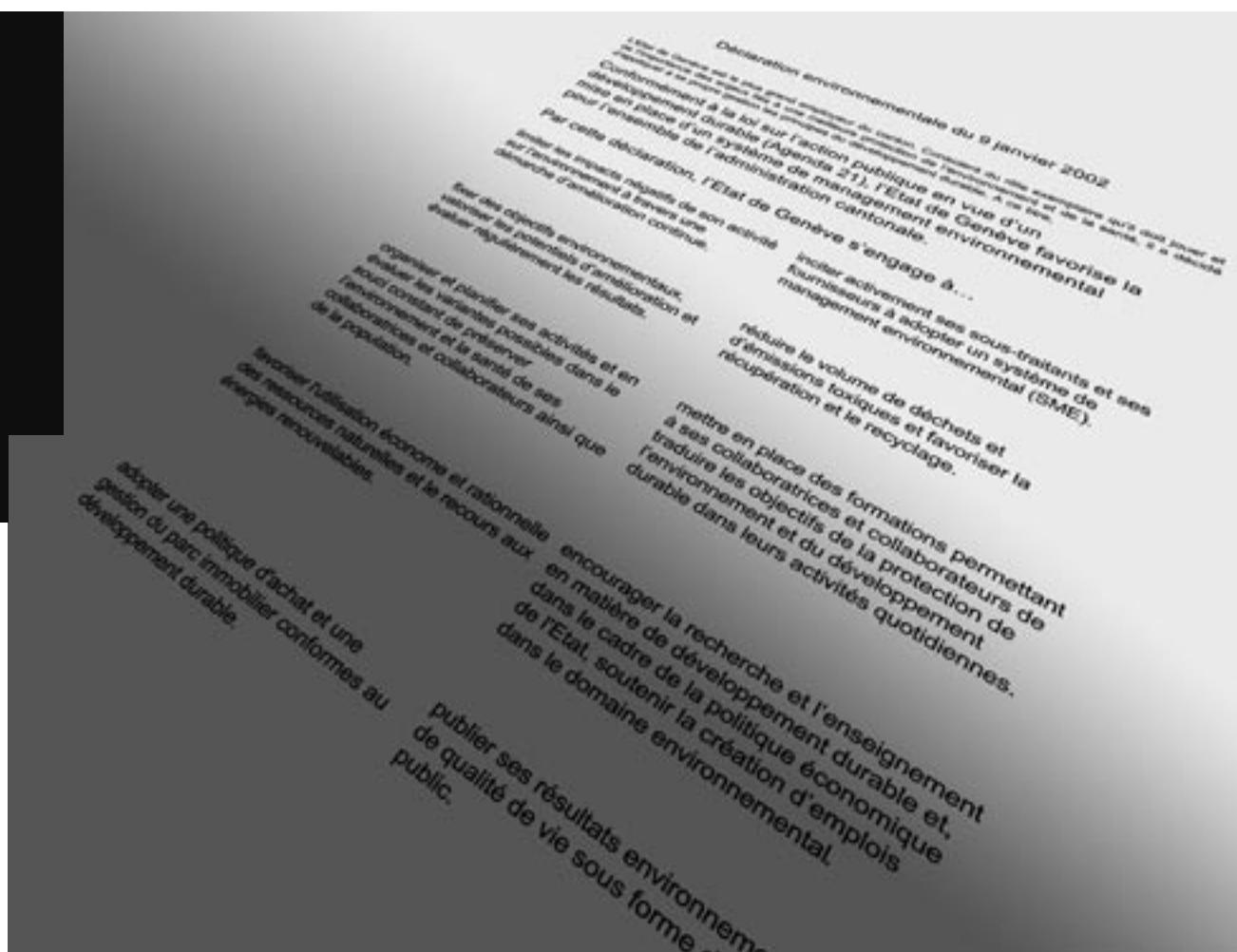
anne.dupasquier  
@are.admin.ch

# L'Agenda 21 du canton de Genève

• • • •

Alexandre Epalle

Responsable du service cantonal du développement durable  
Genève



**Premier canton suisse à se doter d'un Agenda 21, dès mars 2001, Genève a inscrit ce programme d'actions pour un développement durable dans une double perspective: le partenariat et l'amélioration continue. Le partenariat permet à chaque acteur du canton de participer à la réalisation de ce plan**

**Loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (Agenda 21) de l'Etat de Genève**

**d'actions. L'amélioration continue permet d'insuffler la vitalité nécessaire à l'Agenda 21 cantonal et aux différents acteurs qui contribuent à sa réalisation.**

L'Agenda 21 du canton de Genève est fondé sur deux dimensions, définies par la loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (A 2 60) Agenda 21, à savoir:

- l'intégration du développement durable dans l'ensemble de l'action publique. Cette première dimension doit être développée prochainement avec la mise en place, au niveau de services pilotes, d'outils d'évaluation et d'aide à la décision en terme de durabilité. Ces outils devront être réalisés en collaboration étroite avec les responsables et collaborateurs des services eux-mêmes afin de s'assurer de leur adhésion à cette démarche. Actuellement, c'est le travail interdépartemental dans le cadre du comité de pilotage de l'Agenda 21 qui joue un rôle de catalyseur dans ce domaine.
- la mise en œuvre d'un programme d'actions spécifiques de nature transversale. C'est cette dimension qui est principalement mise en œuvre depuis l'adoption de la loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (A 2 60) Agenda 21 en mars 2001. Concrètement, l'Agenda 21 cantonal représente plus de 30 actions, engagées pour la plupart dès 2001, afin d'atteindre les 9 objectifs énoncés par la loi. C'est à ce niveau que la notion d'amélioration continue est ancrée: la loi Agenda 21 est une loi d'orientation pluriannuelle en cela qu'elle doit recevoir à chaque législature (4 ans) la légitimité renouvelée du Grand Conseil. L'article 17 de la loi, intitulé «Limite de validité», prévoit l'abrogation de plein droit, à la fin de l'année qui suit le changement de législature, de la loi si elle n'a pas été confirmée (c'est-à-dire modifiée) par le Grand Conseil. Dans le même temps, l'administration doit rendre un rapport d'évaluation rendant compte des actions accomplies pour atteindre les objectifs de la loi sur la base d'indicateurs de suivi. On perçoit ici le dynamisme insufflé par cette particularité de la loi sur le programme Agenda 21 qui doit sans cesse s'inscrire dans un processus d'amélioration continue.

Pour plus d'information ou pour consulter la loi et les autres documents de l'Agenda 21 cantonal: [www.geneve.ch/agenda21/welcome.html](http://www.geneve.ch/agenda21/welcome.html).

### **L'Agenda 21 pour Genève: toutes et tous acteurs du développement durable**

La mise en œuvre de l'Agenda 21 cantonal repose notamment sur le principe d'une intégration des acteurs concernés et du partenariat.

Les actions menées dans le domaine de l'information constituent une bonne illustration de ce principe. L'information a été prise ici dans un sens dynamique: il s'agit de fournir aux différents acteurs des outils qui leur permettent d'agir en faveur d'un développement durable. Trois acteurs majeurs ont été identifiés : les entreprises, les collectivités locales et la population.

#### **Les entreprises**

Les entreprises peuvent et doivent jouer un rôle capital dans la mise en place d'un développement durable. Une entreprise se doit en effet d'anticiper et de percevoir les grands enjeux de société qui peuvent modifier sensiblement les goûts et les exigences des clients et des consommateurs.

A cet effet, on peut mentionner la publication du Guide du développement durable à destination des petites et moyennes entreprises (PME) à laquelle de nombreux partenaires

ont été associés. Ce document permet à une PME d'intégrer, à son rythme, des dimensions telles que la responsabilité sociale, l'usage parcimonieux des ressources ou encore une gestion optimale des déchets. La Fédération des entreprises romandes et la Chambre de commerce et d'industrie de Genève ont notamment pris une part active, dans le cadre d'un groupe de travail qui comprenait également des représentants de plusieurs départements de l'administration cantonale, à l'élaboration de son contenu. Ce guide, qui a été distribué à plus de 12'000 PME genevoises, est actuellement mis en œuvre dans le cadre d'expériences pilotes dans quelques entreprises. Ces premières expériences devraient servir de fondement à l'élaboration de formations à l'attention des responsables de PME et de leurs collaborateurs.

Pour plus d'information: [www.geneve.ch/agenda21/entreprises/welcome.html](http://www.geneve.ch/agenda21/entreprises/welcome.html)





### Les collectivités locales

Le chapitre 28 de l'Agenda 21 adopté à Rio en 1992 précisait le rôle fondamental que les collectivités locales, villes et communes notamment, doivent jouer dans la mise en œuvre d'un développement durable. La proximité du citoyen leur permet d'aborder de manière très concrète les enjeux en la matière.

Afin de faciliter l'élaboration de programmes Agenda 21 au niveau des villes et communes genevoises, un Guide de l'Agenda 21 communal a été publié en novembre 2002. Ce document fournit aux villes et communes genevoises un outil pratique pour la mise en place d'un programme Agenda 21 à leur échelle. Il essaie notamment de répondre à la question des compétences et des sources de financement possibles pour les collectivités locales. Ici aussi, la participation active des destinataires, en l'occurrence des représentants de différentes communes genevoises, à l'élaboration de cet ouvrage, a permis de réaliser un outil qui se rapproche le plus possible des attentes.

Aujourd'hui, près de 80% de la population du canton vit dans une commune qui s'est engagée à mettre en œuvre un programme local Agenda 21.

Pour plus d'information: [www.geneve.ch/agenda21/communes/welcome.html](http://www.geneve.ch/agenda21/communes/welcome.html)

### La population

L'acteur qui constitue sans doute le levier majeur en terme d'intégration du développement durable est souvent le

moins bien informé sur cet enjeu. L'impression d'impuissance de l'individu face aux enjeux globaux du développement durable ajoute encore à la difficulté de toucher la population.

Afin de sensibiliser les habitants du canton, une Fête annuelle du développement durable a été organisée dès 2002. Cet événement constitue également un partenariat remarquable et particulièrement original puisqu'il réunit pour son organisation, outre le canton de Genève qui en a été l'initiateur, la ville de Genève ainsi que le Programme des Nations Unies pour l'Environnement. Ajoutons à cela les nombreuses institutions, associations et entreprises qui s'engagent pour la réussite d'un tel événement: lors de l'édition des 12 et 13 juin 2004 ce n'étaient pas moins de 60 stands qui dévoilaient à la population les multiples façons d'intégrer au quotidien le développement durable que l'on soit un individu, une entreprise ou un groupement. Pour plus d'information: [www.geneve.ch/agenda21/developpement2004.html](http://www.geneve.ch/agenda21/developpement2004.html)

Enfin, un Guide de la consommation durable est en phase de rédaction. Ce document, qui cible l'individu dans son rôle quotidien de consommateur et qui vise à le transformer en «consom'acteur» intégrant les critères du développement durable, devrait sortir à la fin de cette année.

### Conclusion

Le développement durable ne peut pas être le fait de quelques-uns. Il sera l'œuvre de tous ou ne sera pas. Dans cette optique, l'Agenda 21 du canton de Genève a fondé son action sur la mise à disposition d'outils permettant une mise en œuvre au quotidien d'une notion qui reste malheureusement encore pour la majorité un concept flou. C'est toute la difficulté qui réside dans un tel programme: dépasser le cercle des personnes déjà actives et convaincues de la nécessité d'un tel engagement.

S'il n'existe pas de recette toute faite pour répondre à cette difficulté, il semble que ce sont les réalisations simples, concrètes et la possibilité qu'aura chacun d'y participer qui pourraient permettre d'avancer dans ce domaine.



[alexandre.epalle@etat.ge.ch](mailto:alexandre.epalle@etat.ge.ch)

Alexandre Epalle, licencié en Science politique (Université de Genève), diplômé en relations internationales (IUHEI). Après avoir travaillé dans le domaine bancaire, entre à la Direction générale de l'environnement du canton de Genève. En janvier 2001 est nommé responsable du service cantonal du développement durable.

Mission: mettre en œuvre l'Agenda 21 cantonal en se fondant sur la loi sur l'action publique en vue d'un développement durable A 2 60 (Agenda 21).



## Crans-Montana, la région qui marche

• • • •

Danielle Emery Mayor  
Responsable de la communication pour le PAES  
Crans-Montana



**Crans-Montana a été nommée région pilote suisse dans le cadre du Plan d'action environnement et santé (PAES), dans le but de développer des actions de mobilité et de bien-être, et de favoriser toute pratique de déplacement par ses propres forces. Les travaux ont commencé l'été 2001 et se ter-**

Mille-Pattes, sentier du développement durable réalisé dans le cadre du PAES par les élèves de Crans-Montana. Photo prise l'été 2003 lors de la journée d'inauguration avec tous les écoliers.

mineront en 2006. A mi-parcours, le processus participatif commence à porter ses fruits

Depuis la conférence de Rio, en 1992, l'Organisation mondiale de la santé coordonne des efforts dans les domaines de l'environnement touchant à la santé des populations. Les Plans d'action environnement et santé constituent le principal instrument de cette politique. En 2001, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a sélectionné trois régions pilotes, avec un thème propre à chacune. L'expérience recueillie dans ces trois régions doit permettre de formuler des recommandations pour les communes désireuses d'améliorer la qualité de vie et la santé de leurs habitants. Crans-Montana, depuis 2001 et jusqu'en 2006, travaille à développer des actions de mobilité et de bien-être, en favorisant toute pratique de déplacement par ses propres forces physiques. Pour atteindre son but, Crans-Montana dispose d'un budget de deux millions de francs (dont la moitié versée par l'OFSP).

#### **Palette d'actions pour un plus grand bien-être**

Crans-Montana, et son plateau à 1500 mètres d'altitude, jouit d'un panorama exceptionnel et d'un air d'une excellente qualité. Mais la station touristique, qui a connu une croissance rapide dans la deuxième moitié du XXe siècle, bute aujourd'hui sur ses limites en terme de trafic. Crans-Montana a choisi la voie du développement durable pour réfléchir au devenir de la région, d'abord par un Agenda 21 local, puis en tant que région pilote pour le PAES. Par le biais de 15 projets allant pour la plupart dans le sens de la mobilité et du bien-être, le PAES Crans-Montana a mis en place un véritable laboratoire, utile tant aux autorités politiques que touristiques. Maria-Pia Tschopp, présidente, estime que «même si le processus est lent, ce qui est normal dans le cadre participatif adopté, nous avons abouti à des réalisations plus ou moins «prestigieuses», comme par exemple les trois nouveaux sentiers didacti-

ques». Le PAES a donné l'impulsion à un nouveau produit touristique intitulé «Crans-Montana, la région qui marche», avec la publication d'une édition enrichie de la carte pédestre. «La démarche a été acceptée pas les responsables touristiques: Crans-Montana fait en priorité la promotion du ski et du golf, et désormais aussi celle du bien-être par la marche ou toute autre forme de mouvement.» D'autres actions ont déjà été réalisées: «Nous diffusons une publicité contre la cigarette sur deux bus navettes qui circulent en station, en mettant en avant le slogan «La vie est belle, même sans tabac». Citons encore les actions de promotion des produits du terroir, l'Ecole du goût pour les enfants, ainsi que les conférences sur le patrimoine bâti.» La pérennité des travaux et réflexions du PAES sera assurée par un Plan directeur intercommunal (PDI), instrument initié par le PAES que les autorités politiques ont repris à leur compte.

#### **Priorité aux piétons dans les «Espaces Rencontre»**

Cet été 2004, le PAES Crans-Montana est entré dans une importante phase de concrétisation de ses travaux menés pour inverser la priorité entre automobiles et piétons: les «Espaces Rencontre» ont été testés depuis la mi-juillet jusqu'à la fin septembre. Du point de vue de la législation routière, les

centres de Crans et de Montana ont été provisoirement classés «zones de rencontre». Ce qui implique une priorité absolue aux piétons, une vitesse limitée à 20 km/h et la priorité de droite.

Ces deux lieux sont devenus le cœur animé de Crans-Montana. Les commerces et établissements publics ont bénéficié de plus de 2000 m<sup>2</sup> d'espaces supplémentaires, en sortant leur échoppe dans la rue. Cet automne, les autorités examinent les résultats et avis recueillis durant tout l'été, pour corriger les erreurs et décider si ces zones de rencontre répondent à la demande des hôtes et des acteurs touristiques. Le but final étant d'offrir de nouveaux espaces où habitants et touristes prennent plaisir à déambuler à pied, à se rencontrer.



Piéton et voiture: durant la haute saison et les fêtes de fin d'année, le charme dans la rue est rompu tellement il y a de trafic. Le but du PAES: inverser la priorité entre autos et piétons

## Attente réelle des citoyens

A mi-parcours du projet PAES, la présidente Maria-Pia Tschopp tire un bilan positif. «Nous ressentons une certaine pression qui montre que la population attend quelque chose du PAES. Il y a la pression de groupes de citoyens intéressés à ce que les choses avancent à laquelle s'ajoutent différentes manifestations d'une certaine masse anonyme.» Le plan d'action a aussi permis d'éveiller des problématiques dont Crans-Montana parlait peu: unité architecturale, richesse du patrimoine, nécessité de préserver des lieux mythiques, envie et souci de préserver des lieux symboliques, de faire revivre le passé pour mieux gérer le futur. «Nous pouvons d'ores et déjà penser qu'il y aura à Crans-Montana un «après 2006», que le processus participatif mis en place par le PAES servira à dessiner les développements futurs.»

## Prochaines étapes déterminantes

La mise en place des Espaces Rencontre a été une bonne occasion pour les autorités politiques – seules à même de prendre toute décision – de reprendre à leur compte les travaux du PAES. «L'identification est importante à ce stade de l'aventure», reconnaît Maria-Pia Tschopp. «De plus, nous devons

convaincre gentiment les gens qu'aller à pied, c'est prendre son pied, c'est être bien, vivre mieux.» Proposer des espaces réservés aux piétons au cœur de la station ne suffira pas à décider les habitants et les touristes de changer de comportement. Il faut améliorer les parkings, leur tarification, la signalisation à l'intérieur et l'extérieur de la station, de même l'offre en transports publics doit être optimisée.

En tant que projet pilote, le rôle de défricheur est important. Crans-Montana doit pouvoir transmettre des enseignements. Première notion essentielle que l'on retient: ne pas être pressé. «Il faut laisser du temps au temps, relève Maria-Pia Tschopp. La participation ne fait pas bon ménage avec l'empressement.» Les projets sur la ligne de départ ne doivent pas être trop nombreux, ce qui semble un peu avoir été le cas à Crans-Montana. «Il faut aussi choisir des leaders de groupe qui soient vraiment capables de jouer les locomotives. La clé du succès dépend aussi du chef de projet qui doit être à même de réaliser tout au long du processus un bon coaching.» Crans-Montana a consenti d'importants efforts pour la communication: «Il faut savoir maintenir un contact régulier, in vivo, avec tous les partenaires, parfois simplement pour leur dire où nous en sommes: ainsi s'établit la confiance et le réseau peut s'intensifier.»

## Label PAES

Pour que le PAES devienne une sorte de «label», les différents projets doivent s'enraciner dans la population. C'est ainsi que le PAES pourra rayonner et servir d'exemple à d'autres régions. A ce stade, Crans-Montana engage toute son énergie pour que le processus participatif débouche sur des décisions qui répondront à l'attente de la majorité, pour le bien-être de tous. Les autorités ont reconnu que cette approche était «efficace». ●



Danielle Emery Mayor, [info@paes-crans-montana.ch](mailto:info@paes-crans-montana.ch),  
Responsable de la communication pour  
le PAES Crans-Montana

Photo du bus-navette avec la publicité anti-tabac du PAES: un message santé sur un élément essentiel des transports en commun à Crans-Montana: la navette gratuite SMC



# Instruments de mesure du développement durable

• • • •

Andrea Meier  
Section du développement durable, ARE



Pour s'engager sur la voie du développement durable, il est nécessaire de faire le point régulièrement: quelles interventions reste-t-il à prévoir? Quels nouveaux défis va-t-il falloir relever? Pour être encouragé efficacement, le développement durable

doit donc être mesuré, par exemple par le biais d'indicateurs. Ces derniers sont très appréciés actuellement et rendent de précieux services, sans pour autant constituer une recette miracle.

Au niveau international, outre les autorités nationales, diverses organisations internationales, notamment la Commission du développement durable des Nations Unies (CDD-NU), l'OCDE ou Eurostat, mesurent la durabilité à l'aide d'indicateurs<sup>1</sup>. En Suisse, deux systèmes de mesure ont été élaborés par des partenaires publics et coordonnés par la Confédération:

- Monitoring du développement durable (MONET = Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung), au niveau national, et
- Indicateurs centraux pour le développement durable du Cercle indicateurs, aux niveaux cantonal et communal.

Tous deux sont des systèmes d'indicateurs intégrant les trois dimensions du développement durable. Ils permettent donc une évaluation d'ensemble à un niveau stratégique<sup>2</sup>.

#### Système d'indicateurs pour la Suisse (MONET)

Le système d'indicateurs MONET sert à observer le développement durable en Suisse. Il a été mis sur pied conjointement par trois offices fédéraux (OFS, ARE et OFEFP) en collaboration avec une vingtaine d'autres offices fédéraux ainsi que des experts externes. Vingt postulats décrivent les trois dimensions du développement durable que sont la solidarité sociale, l'efficacité économique et la responsabilité écologique. Ils constituent la base du choix des indicateurs. En 2003, il a été possible, à l'aide de 117 indicateurs – qui seront dorénavant régulièrement mis à jour – de donner une vue d'ensemble complète de la durabilité en Suisse. Le tableau est contrasté. Si, par exemple, l'efficacité énergétique des transports n'a cessé de s'améliorer, la consommation d'énergie finale a crû de plus de 40% de 1980 à 2001, en raison d'une augmentation effrénée de la mobilité. La liste des indicateurs, assortie des données et des commen-

taires complets, ainsi que les informations sur d'autres projets sont disponibles sur le site Internet [www.monet.admin.ch](http://www.monet.admin.ch).

#### Indicateurs du développement durable pour les villes et les cantons (Cercle indicateurs)

Les villes et les cantons s'intéressent de plus en plus à mesurer l'évolution de leur durabilité. Plusieurs ont déjà élaboré leur propre jeu d'indicateurs. La fondation du «Cercle indicateurs», en juin 2003, permet la poursuite de ces travaux en partenariat avec les acteurs du Forum du développement durable<sup>3</sup>. Regroupant huit cantons, douze villes et quatre offices fédéraux<sup>4</sup>, le Cercle travaille sous la responsabilité de l'ARE.

Les participants au Cercle souhaitent définir deux systèmes d'indicateurs centraux, l'un pour les cantons, l'autre pour les villes. Ces systèmes devraient être utilisables dans l'ensemble du pays et permettre non seulement des comparaisons d'états successifs (analyse diachronique), mais surtout une analyse comparative (benchmarking) entre cantons et entre villes. L'élargissement des échanges entre spécialistes des cantons et des villes, en collaboration avec les offices de la statistique aux divers échelons et avec des experts externes, ne peut que favoriser une meilleure compréhension du développement durable.

#### Une liste commune de 35 indicateurs

Les ressources des participants sont mises en commun, permettant un financement solidaire qui n'aurait pas été possible autrement. Seul un système d'indicateurs admis par tous peut déployer pleinement ses effets. Ce projet met toutefois en lumière les limites pratiques d'un état fédéraliste comme la Suisse. Si certaines données ne sont pas disponibles pour tous les participants, le Cercle a parfois renoncé à choisir l'indicateur le plus pertinent. De même, les intérêts divergents des villes et des cantons l'obligent à faire des compromis douloureux. Pour les trois dimensions du développement durable, 35 secteurs thématiques sont désormais définis; un indicateur par secteur thématique sera choisi (cf. tableau). D'ici l'été 2005, date d'achèvement de ce projet, l'objectif est non seulement de définir les indicateurs, mais aussi de saisir les données pour tous les participants.

#### Mise en œuvre politique

Les indicateurs font partie d'instruments importants de mesure de la durabilité; c'est pourquoi, l'ARE en soutient activement le développement. Il faut toutefois les utiliser avec la plus grande prudence. Un indicateur donne un reflet simplificateur d'un phénomène complexe, si bien qu'il risque tou-

environnement	économie	société
biodiversité	revenus	bruit/qualité de l'habitat
paysage /espace naturel	coût de la vie	mobilité
qualité de l'énergie	emploi	santé
consommation énergétique	investissements	sécurité
climat	vérité des coûts	répartition des revenus / de la fortune
consommation de matières premières	utilisation efficace des ressources	participation
régime des eaux	innovations	culture et loisirs
qualité de l'eau	structure économique	formation
utilisation du sol	savoir-faire	prestations sociales
qualité du sol	finances publiques	intégration
qualité de l'air	impôts	égalité des chances
	production	solidarité interrégionale

Cercle indicateurs: thèmes servant à la sélection des indicateurs centraux

jours d'occulter des informations importantes. Les chiffres ne doivent pas faire perdre de vue les aspects qualitatifs. Un indicateur ne peut, à lui seul, donner des renseignements sur la durabilité d'un projet ou d'une politique, puisqu'il n'est le reflet que d'un aspect partiel, sectoriel, de la problématique. Une évaluation ne peut être faite qu'en fonction de l'ensemble d'un système. Dans tous les cas, une analyse des résultats et une reconnaissance de l'origine des atouts et des faiblesses d'un projet sont décisives pour progresser sur la voie du développement durable. Les systèmes d'indicateurs du développement durable sont très utiles pour:

- informer et sensibiliser le public,

- évaluer l'état et l'évolution du développement durable, même lorsque des objectifs quantitatifs n'ont pas été définis – que ce soit par une comparaison diachronique (monitoring) ou par une analyse comparative (benchmarking),
- mettre en évidence les conflits d'objectifs et d'intérêts,
- servir de bases dans les décisions politiques.

Ces systèmes permettent de faire le point; ils n'ont d'autre valeur que celle d'une analyse de la situation. Seule est déterminante la façon dont leurs résultats sont intégrés dans la sphère politique.

<sup>1</sup> Stratégie 2002 pour le développement durable, action 21: suivi du développement durable

<sup>2</sup> D'autres systèmes d'indicateurs sont utilisés pour évaluer des projets ponctuels, des domaines spécifiques ou pour contrôler la réalisation d'objectifs politiques. Il existe par ailleurs des méthodes d'évaluation du développement durable complètement différentes, par exemple l'empreinte écologique qui est axée sur une estimation de la consommation de ressources naturelles et la capacité de charge de la planète.

<sup>3</sup> Cf. article d'Anne DuPasquier dans ce bulletin.

<sup>4</sup> AG, BE, BL, GE, GR, SO, VD, ZH, Baden, Berne, Coire, Langenthal, Lausanne, Lucerne, Neuchâtel, Olten,

●  
(traduction)

## «Monitoring de la planification directrice durable»

A la différence des indicateurs centraux du «Cercle indicateurs», ce projet qui vise également l'élaboration d'indicateurs du développement durable est spécifiquement adapté à la planification directrice.

Il comporte une vingtaine d'indicateurs centraux et a pour but la définition d'un système dans l'ensemble du pays. Chaque indicateur correspond à un élément essentiel de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Des objectifs précis ont été définis pour les différentes thématiques. De plus, chaque objectif sectoriel fait l'objet d'un descriptif de l'orientation souhaitée du développement.

Les indicateurs centraux sont calculés et évalués par l'ARE sur la base de données statistiques homogènes, disponibles dans l'ensemble du pays. Les résultats seront mis à la disposition des cantons pour l'aménagement de leur territoire. L'ARE utilisera ces indicateurs dans le cadre de l'observation du territoire et en tant que bases de décision pour l'examen des plans directeurs cantonaux.

Les indicateurs centraux ont été développés par un groupe de travail en partenariat avec des représentants des offices cantonaux d'aménagement du territoire. Un premier rapport sur ce projet de monitoring devrait sortir fin 2004

Peter Schmid, chef de projet,  
[peter.schmid@are.admin.ch](mailto:peter.schmid@are.admin.ch)

La biodiversité: secteur thématique du Cercle indicateur



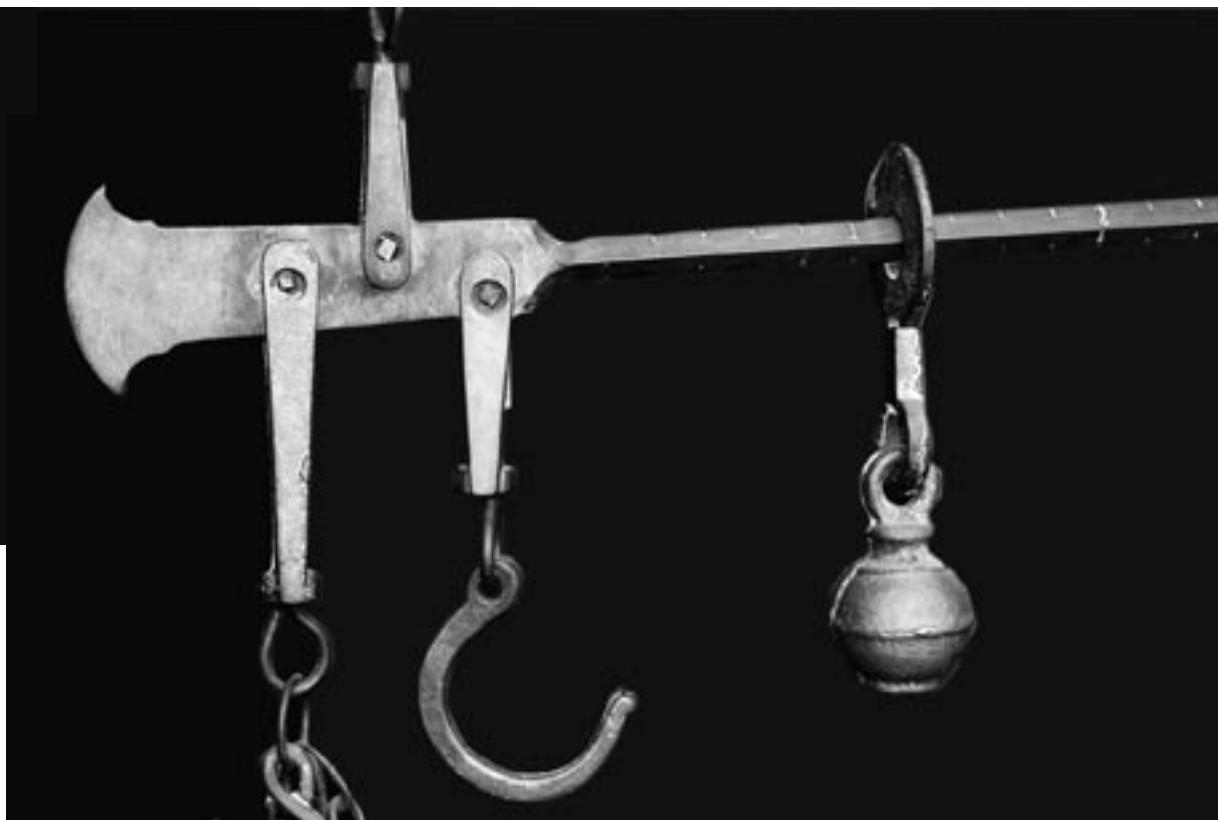
andrea.meier@are.admin.ch



# Instruments d'évaluation du développement durable

• • • •

Gregor Ochsenbein  
Section du développement durable, ARE



La Constitution fédérale indique pour notre pays une orientation vers un avenir plus durable. Des instruments d'évaluation servent à aplatiser les obstacles qui se présentent sur cette voie. L'évaluation de la durabilité de projets politiques permet d'estimer les

effets de ces derniers, d'analyser les conflits d'objectifs, de rechercher des solutions d'optimisation et de créer des bases de décision transparentes. On dispose désormais d'une conception générale et de bases méthodologiques en la matière

La nouvelle Constitution fédérale charge la Confédération et les cantons d'axer la politique de la Suisse sur les principes du développement durable. En conséquence, le Conseil fédéral a formulé dans sa «Stratégie 2002 pour le développement durable» l'objectif d'une intégration du développement durable dans tous les secteurs politiques. Il a entre autres confié à l'administration le mandat d'étudier la faisabilité d'une évaluation de la durabilité (EDD). Cette recherche est parallèle à diverses activités analogues dans les cantons, les communes et à l'étranger.

#### Définition du développement durable

L'ARE a mis au point une EDD<sup>1</sup>, en collaboration avec plusieurs offices fédéraux. L'outil est basé sur le recensement et l'évaluation systématiques des effets directs et indirects, souhaités ou indésirables, d'initiatives politiques. Son but premier est de permettre à quiconque de comprendre le raisonnement qui a conduit les politiciens à proposer ces initiatives. Il a le mérite d'apporter dans le débat des variantes, ce qui permet d'améliorer et d'optimiser l'initiative du départ.

#### Procédure systématique

Une telle évaluation de la durabilité s'organise en trois phases principales: 1. L'analyse de la pertinence clarifie simplement dans quelle mesure une initiative politique contribue au développement durable. Elle permet de déceler des conflits d'objectifs entre les dimensions environnementale, économique et sociale de l'initiative proposée. 2. Une analyse des effets, plus ou moins détaillée, permet d'approfondir la compréhension des conflits d'objectifs décelés. Elle a principalement pour but de clarifier les rapports de causalité et de délimiter clairement les limites du sys-

tème dans l'espace et dans le temps.

3. Une évaluation des effets, enfin, permet de jauger l'initiative sur la base de critères spécifiques. Par exemple, la question de l'irréversibilité des effets est abordée.

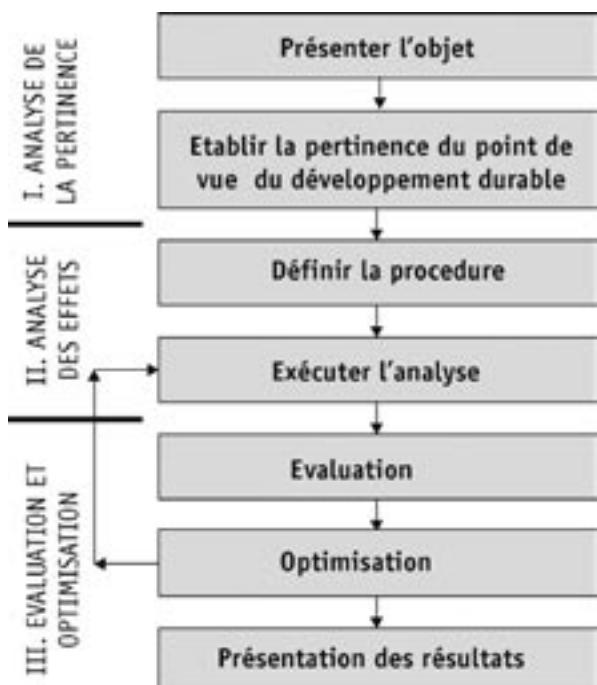
Au terme de l'étude, un rapport présentant les possibilités d'optimisation est établi et transmis aux responsables de la décision.

#### Optimiser les stratégies par une procédure simple

L'EDD est un instrument conçu principalement pour optimiser les politiques, stratégies et programmes. Pour les projets concrets, en effet, il existe déjà plusieurs instruments d'évaluation bien rodés. Le niveau politique dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour optimiser les intentions et les rendre plus durables. Il permet, par exemple, d'intégrer des mesures d'accompagnement au programme.

L'EDD n'est pas une procédure nouvelle; elle est conçue pour accompagner les procédures existantes. Dans la mesure du possible, il serait souhaitable d'intégrer à l'EDD les instruments d'évaluation sectoriels, par exemple l'analyse d'impact de la réglementation. Le but est de simplifier, concentrer et optimiser les procédures jusqu'alors purement sectorielles par l'intégration, précoce et structurée, de réflexions sur la durabilité. Cependant, pour arriver à ce stade, un grand travail d'expérimentation, de mise au point et de coordination sera encore nécessaire.

De même, l'administration est invitée à appréhender les problématiques de



façon globale et moins sectorielle. Les changements culturels qu'une telle approche induit ne peuvent pas être forcés. Ils doivent être soutenus par une volonté politique.

#### Des cantons entreprenants

Les cantons se sont engagés dans des efforts similaires. L'IDHEAP a élaboré, à la demande de l'ARE, un premier recensement des instruments déjà existants et de leurs possibilités d'utilisation au niveau communal<sup>2</sup>. Le Conseil d'Etat du canton d'Argovie, par exemple, a développé au sein de son administration une méthode de pesée des intérêts dans l'optique du développement durable<sup>3</sup>. Cette méthode contribuera à favoriser les solutions les plus durables dans la conception de programmes politiques ou de projets importants. Le canton de Berne souhaite aussi conformer ses activités au développement durable. Il a publié au début de l'année 2004 un premier guide de l'évaluation de la durabilité au ni-

veau cantonal. Ce dernier fournit des bases pour la planification, l'exécution et l'application d'une EDD et présente d'autres instruments<sup>4</sup>. Le Conseil d'Etat du canton de Schaffhouse a opté pour une autre approche, qui s'inspire du modèle de sensibilité de Frederic Vester, et a procédé à une analyse des effets des objectifs de la législation dans le but de fixer des priorités<sup>5</sup>. Le canton de Vaud est également actif ; il a développé une grille de critères pour évaluer les projets du Grand Conseil.

#### **Analyse d'impact au niveau européen**

Au niveau international, il convient de saluer la décision (2002) de la Commission européenne d'introduire l'analyse

d'impact (impact assessment) afin, entre autres, d'assurer l'intégration systématique des critères du développement durable dans tous les domaines politiques. De même que pour l'EDD suisse présentée précédemment, cet instrument est conçu pour évaluer, en cours de processus, les conséquences des politiques proposées. Il est désormais largement appliqué et remplace tous les anciens instruments de contrôle sectoriels. L'analyse d'impact est destinée à améliorer la qualité et la cohérence de la mise en œuvre de la stratégie européenne du développement durable ; elle a donc pour but de minimiser, pour les générations futures, les conséquences indésirables des politiques décidées aujourd'hui<sup>6</sup>.

●  
*(traduction)*

<sup>1</sup> Office fédéral du développement territorial ARE (2004): Evaluation de la durabilité. Conception générale et bases méthodologiques. Rapport principal disponible en français et en allemand sur le site [www.are.admin.ch/are/](http://www.are.admin.ch/are/)

<sup>2</sup> Ce rapport paraîtra en septembre et sera disponible sur le site: [www.are.ch](http://www.are.ch)

<sup>3</sup> [www.ag.ch/umwelt-aargau/pdf/UAG\\_20\\_33.pdf](http://www.ag.ch/umwelt-aargau/pdf/UAG_20_33.pdf)

<sup>4</sup> [www.kus.bve.be/ch/index\\_f.html](http://www.kus.bve.be/ch/index_f.html)

<sup>5</sup> Programme 2004 du Conseil d'Etat du canton de Schaffhouse: [www.sh.ch](http://www.sh.ch)

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int//comm/sustainable/pages/impact\\_fr.htm](http://europa.eu.int//comm/sustainable/pages/impact_fr.htm)

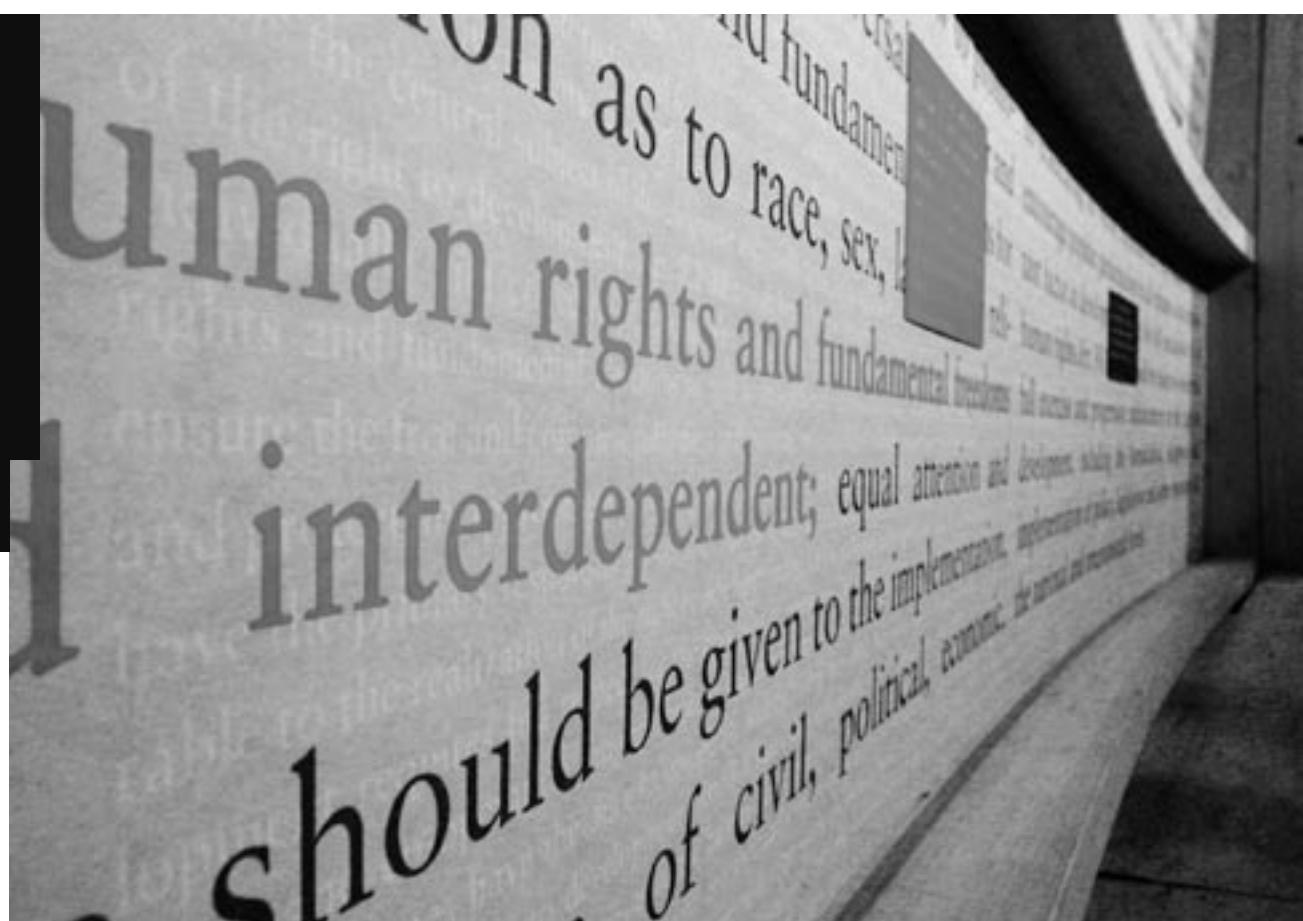
gregor.ochsenbein@are.admin.ch



# Les réseaux de partenariat, ou comment l'Europe prépare politiquement son développement durable

• • • •

Reinhard Steurer, Vienne



**La mise en œuvre du développement durable passe par des procédures d'intégration à plusieurs niveaux. La plupart des Etats membres de l'UE s'efforcent, dans le cadre de stratégies de développement durable, de s'engager sur cette voie grâce, en partie, à quelques nouveaux instruments. Une analyse de la situation permet de conclure**

Palais de l'Equilibre, Expo.02, Neuchâtel

**que la préoccupation générale des Etats d'améliorer l'efficacité de leurs politiques (New Public Management) doit être complétée par un objectif d'intégration et une ferme volonté de faire aboutir leurs décisions (Strategic Public Management).**

Le développement durable est sans nul doute une tâche d'interface, d'intégration et de coordination. Mais que faut-il coordonner et intégrer au juste? Une meilleure intégration des politiques économiques, sociales et environnementales est la première réponse qui vient à l'esprit. Comme le montre le tableau, cela ne constitue que l'une de quatre tâches à accomplir. La mise en œuvre du développement durable requiert également des procédures de coordination entre les différents niveaux politiques (aspect spatial), entre les besoins des générations actuelles et futures (aspect temporel) et la combinaison de procédures de décision hétérogènes – de type hiérarchique, de type horizontal (réseaux) et de type participatif (aspect pouvoir). La colonne «Principes d'intégration» de la table montre que ces tâches de coordination sont tout sauf nouvelles; elles ont été expressément mentionnées au début des années 1970 dans le Programme allemand pour la protection de l'environnement. Avec l'avènement de la conception directrice du développement durable, ces principes ont suscité, au cours des années 1990, un regain d'intérêt. De nouveaux instruments ont été utilisés et de nouveaux mécanismes mis en place pour réaliser ces quatre tâches. Nous présentons ci-après brièvement ces instruments.

### Instruments généraux d'intégration

Les instruments généraux d'intégration sont applicables à la plupart des tâches.

- Les stratégies nationales de développement durable sont des instruments suffisamment généraux pour coiffer tous les mécanismes existants et leur permettre de se coordonner entre eux au cours d'un processus d'intégration stratégique. Comme le montre une analyse de la Commission européenne<sup>1</sup>, 18 des 25 pays membres de l'UE ont une stratégie qui vise à une meilleure intégration des politiques économiques, sociales et environnementales, du moins au niveau national (coordination horizontale). Dans ce contexte, les procédures participatives sont souvent pertinentes. A relever que quelques « anciens » pays européens considèrent le thème de la gouvernance comme une quatrième dimension du développement durable, alors que, pour quelques nouveaux membres de l'UE, c'est la culture qui occupe cette place.

- Presque tous les pays de l'UE ont mis en place un Conseil national du développement durable (NCSD), qui fonctionne comme un organe consultatif au service de la coordination des quatre tâches. Alors que dans les anciens pays de l'UE, ces conseils comptent pour ainsi dire exclusivement des représentants d'ONG et des scientifiques, ils accueillent, dans les nouveaux pays

membres, des représentants politiques de haut niveau. Dans de tels cas de figure, une meilleure coordination entre les ministères (intégration horizontale) vient compléter les objectifs de consultation et de participation.

- L'étude stratégique de l'environnement et l'analyse d'impact sont deux procédures d'évaluation (ex-ante) destinées à favoriser une meilleure intégration des aspects économiques, sociaux et environnementaux dans l'élaboration des politiques, c'est-à-dire avant la prise de décision ou la mise en œuvre de mesures. Alors que, dans la plupart des pays européens, les procédures d'évaluation peinent à se développer, la Commission européenne s'efforce d'encourager ces démarches au nom d'un idéal de « société basée sur la connaissance ». L'instrument de l'analyse d'impact, notamment, qui contrôle la conformité des grands projets politiques à la stratégie du développement durable devrait être plus largement utilisé<sup>2</sup>.

### Instruments spécifiques d'intégration

- **Intégration horizontale.** Pour la plupart, les pays européens ont introduit dans la foulée de leur stratégie de développement durable des mécanismes de coordination interministériels. Des interviews ont montré que de nombreux responsables considèrent ces derniers

Aspects de l'intégration	Eléments à intégrer	Principes d'intégration	Instruments spécifiques d'intégration	Instruments généraux d'intégration
Domaines politiques	Domaines économique, social et environnemental	Intégration horizontale, principe de causalité	Institutions interministérielles	Stratégies de développement durable, comités nationaux pour le développement durable, évaluations stratégiques de l'environnement (Strategic Environmental Assessment), analyses d'impact (Impact Assessment), Gestion publique stratégique (Strategic Public Management)
Espace	Niveaux local, régional, national et international	Intégration verticale, principe de coopération	Forums divers, conférences, etc.	
Temps	Court terme et long terme	Équité intergénérationnelle, principe de précaution	Instruments généraux d'intégration	
Pouvoir	Modèles hiérarchiques de gouvernance et réseaux	Participation, principe de coopération	Dialogue entre groupes d'intérêts, forums de citoyens, partenariats	

Quatre tâches corrélées pour la mise en œuvre du développement durable

comme l'une des plus grandes avancées stratégiques. Alors que ces mécanismes de coordination interministériels ont été intégrés au niveau administratif dans la plupart des pays, la Grande-Bretagne et l'Allemagne les ont introduits au niveau politique. Il serait judicieux de créer un parallélisme structurel entre la sphère administrative et la sphère politique, afin de favoriser une meilleure intégration horizontale.

- **Intégration verticale.** Quelques processus de coordination entre les différents niveaux politiques d'un même pays (en particulier entre le niveau national et les entités régionales) existent ici et là, mais sont en général peu déterminants. A cet égard, la Suisse, avec son Forum du développement durable, fait partie des précurseurs.

- **Équité intergénérationnelle.** Les stratégies de durabilité et les évaluations axées sur des perspectives à long terme sont également des instruments visant à faire respecter ce principe.

- **Participation.** Ce principe n'est pas seulement appliqué par les Conseils nationaux de développement durable (NCSD). Souvent en effet, les processus stratégiques prévoient des procédures de participation sous forme de forums de citoyens ou de rencontres de groupements d'intérêts réunis autour de thèmes spécifiques. Les espoirs de par-

ticipation citoyenne à l'élaboration de stratégies du développement durable ont été déçus dans la plupart des pays. La Slovaquie constitue, à cet égard, une exception à relever.

#### Gestion stratégique des politiques publiques (Strategic Public Management)

Depuis longtemps, les gouvernements ont organisé leur administration selon le principe de la division du travail ; depuis presque aussi longtemps, ils recherchent une meilleure coordination horizontale. La stratégie du développement durable a permis de donner plus d'importance aux approches intégrées. Les administrations publiques doivent donc changer de paradigme pour que les réponses apportées ne soient pas dues au hasard ou ponctuelles, mais systématiques et complètes. La nouvelle Gestion stratégique des politiques publiques pourrait constituer une possibilité exemplaire. A la différence de la Nouvelle gestion publique (New Public Management), elle accorde la priorité non pas à l'efficacité, mais à l'intégration et à la faisabilité. Les instruments d'intégration qui viennent d'être brièvement décrits ne constituent qu'une sélection qui rend

compte de nombreuses approches prometteuses.

(traduction)

<sup>1</sup> European Commission (2004): National Sustainable Development Strategies in the European Union: A first analysis by the European Commission; [http://europe.eu.int/comm/sustainable/docs/sustainable\\_development\\_strategies.pdf](http://europe.eu.int/comm/sustainable/docs/sustainable_development_strategies.pdf).

<sup>2</sup> voir European Commission (2002): Impact Assessment, COM (2002) 276 final.

reinhard.steurer@wu-wien.ac.at



Reinhard Steurer, né en 1971 dans le Vorarlberg, a étudié les Sciences politiques à l'Université de Salzbourg et les politiques publiques à l'Université du Maryland (USA). Depuis 2002, il travaille en tant qu'assistant de recherche sur le projet prioritaire consacré à la durabilité de la Faculté des sciences économiques de l'Université de Vienne. Dans le cadre de cette activité, Reinhard Steurer a notamment dirigé un atelier sur le thème «Développement durable dans une Europe élargie» qui a réuni plus de 70 experts européens de la stratégie du développement durable ([www.nachhaltigkeit.at/lisstra](http://www.nachhaltigkeit.at/lisstra)).



«City-Lights of Europe»; image by the NASA GSFC Scientific Visualization Studio

# Motiver les entreprises à accroître leur engagement

• • • •

Gabi Hilsdesheimer



**Les déjeuners durables de l'Association suisse pour l'intégration de l'éologie dans la gestion d'entreprise (ÖBU) sont un exemple de collaboration fructueuse entre les pouvoirs publics et l'économie privée. Ces rencontres régionales sont l'occasion d'informer un large public à s'informer sur des**

Des aménagements presque naturels pour les espaces extérieurs du site Roche/DMS de Kaiseraugst (AG): même un parking peut se présenter sous un jour plaisant!

**exemples positifs d'économie durable.  
Allier écologie, économie et justice sociale se révèle prometteur pour l'avenir d'une entreprise**

Plus de 300 entreprises suisses de tailles et orientations diverses se sont regroupées au sein de l'ÖBU afin d'étudier des pistes pour assurer leur compétitivité à long terme. Elles estiment notamment qu'en intégrant suffisamment tôt les aspects de la durabilité dans leur stratégie d'entreprise, les nouveaux défis qu'elles ont à relever peuvent se transformer en atouts concurrentiels. L'ÖBU constitue à cet égard une plate-forme attractive favorisant l'échange ouvert et constructif d'informations, d'expériences et d'exemples positifs.

#### **La durabilité est un atout**

L'ÖBU offre aux entreprises un réseau d'échange entre elles, mais aussi des liens avec les administrations publiques – en particulier avec l'ARE –, les milieux politiques, la recherche, les médias et le public en général. Les déjeuners durables de l'ÖBU présentés ci-après sont un exemple de coopération fructueuse.

Des déjeuners d'affaires sont l'occasion, pour des entreprises soucieuses de leur responsabilité écologique – et de plus en plus, également sociale –, de présenter leurs expériences positives. Le message principal de tels événements : une entreprise durable est une entreprise qui réussit. Le chef d'une telle entreprise est nécessairement un innovateur, qui a de toute façon une longueur d'avance sur ses concurrents, même en dehors des questions environnementales. Son entreprise sera plus compétitive, et les postes de travail qu'il offre, plus stables.

Ces manifestations s'adressent aux décideurs dans l'industrie, l'artisanat, la politique, les médias, mais toute personne intéressée peut y participer. En général, elles sont organisées par les entreprises elles-mêmes. Cette décentralisation permet aux idées de rayonner vers les entreprises de la même branche, ou proches géographiquement. Répété inlassablement, mais

illustré avec des exemples nouveaux et intéressants, le même message arrive progressivement dans l'opinion publique: le développement durable est gage de succès!

#### **Allier la théorie à la pratique**

Les déjeuners durables de l'ÖBU sont désormais bien connus et bénéficient d'une bonne fréquentation. Le nombre de participants est limité pour permettre des discussions plus riches sur des questions de plus en plus diversifiées relatives à la gestion durable. Pour les organisateurs, c'est une situation gratifiante. Les déjeuners ne sont pas une fin en soi, mais constituent un élément de la mosaïque économique et sociale durable en Suisse. L'ÖBU bénéficie du soutien de l'ARE et reçoit chaque année une contribution financière pour mener à bien ce projet ambitieux. De son côté, la Confédération profite d'un contact direct avec les acteurs de l'économie, en particulier avec les PME.

La palette de thèmes de réflexion est vaste. Les sujets abordés vont de l'hôtel écologique à l'énergie photovoltaïque intégrée dans un complexe architectural, de la capacité de changement d'une entreprise à succès aux incidences, sur les PME, d'une nouvelle ordonnance sur l'électricité, de l'évaluation de la durabilité par des analystes à l'introduction de partenariats dans le cadre d'une gestion de l'innovation.

#### **L'exemple du zoo de Zurich**

Le zoo joue un rôle d'ambassadeur entre les personnes, les animaux et l'environnement. Son but est de contribuer au maintien de la diversité biologique. Il estime devoir agir lui-même de façon écologique pour assurer sa crédibilité: il veille à l'efficacité énergétique de ses bâtiments en soignant leurs installations techniques, et se montre soucieux d'une bonne desser-

te en transports publics. Ces deux aspects ont été abordés lors d'un déjeuner d'affaires.

L'optimisation de l'efficacité énergétique permet au zoo de faire des économies. Les retombées ne sont pas négligeables, car le maintien de températures élevées dans certains bâtiments est indispensable. Une bonne desserte en transports publics a également un impact économique pour le zoo: une meilleure accessibilité permet une fréquentation accrue. Les transports ont aussi une incidence sur la qualité de vie du quartier. Cet argument n'est pas négligeable si l'on pense que le zoo dépend, pour un récent projet d'extension, de la bonne volonté de la population du quartier.

Le zoo a négocié et développé des solutions avec un spécialiste de la planification des transports. Il a misé sur l'amélioration qualitative des transports tant publics que privés et sur une augmentation de la proportion de personnes se déplaçant en transports publics.

#### **Coopérations avec l'administration**

La concrétisation du plan des transports a mis en évidence un besoin de communication. Avec l'aide d'une équipe externe, les responsables du projet devaient veiller à ce que le zoo reprenne en main la direction des débats et que les solutions soient mises en avant – et non pas les problèmes. Cette reprise en main a eu une influence sur le comportement des visiteurs en matière de transport.

Le zoo est parvenu à transmettre le message qu'il voulait faire passer de manière crédible: il travaille à des solutions à court et moyen terme, tout en disposant de projets à long terme (funiculaire depuis la gare de Stettbach); il propose toujours des solutions efficaces, écologiques et ménageant les ressources. Cependant le zoo ne peut pas mettre en œuvre seul les mesures nécessaires. Le Conseil de ville a donc

veillé au financement et à la réalisation de l'amélioration de l'offre. Les trois exposés introductifs ont suscité des discussions animées lors d'un déjeuner réunissant une vingtaine de participants. Pour terminer, une visite des installations techniques de la halle de la forêt de Masoala a donné une idée plus précise du concept énergétique du zoo.

Le zoo de Zurich joue un rôle d'ambassadeur entre les personnes, les animaux et l'environnement.

Les déjeuners sont très appréciés des participants et co-organisateurs. L'illustration d'un thème par un exemple réel suscite rapidement des discussions animées. Ce type de plate-forme locale, d'une durée limitée, répond manifestement à un besoin. Informations sur les déjeuners d'affaires: [www.oebu.ch](http://www.oebu.ch)

●  
*(traduction)*

[hildesheimer@oebu.ch](mailto:hildesheimer@oebu.ch)

Née en 1956 et mère de deux enfants, Gabi Hildesheimer a étudié la biologie à Zurich. Elle dirige l'Association Suisse pour l'intégration de l'écologie dans la gestion d'entreprise (ÖBU). Parallèlement, elle est membre du conseil de fondation de Documenta Natura, membre de l'Occc (organe consultatif sur les changements climatiques), du groupe d'experts Territoire, environnement et énergie de l'Office fédéral de la statistique, de divers groupes d'experts ad hoc et de tables rondes.



# info

## Se coordonner tôt pour respirer mieux

Ces dernières années, de grands centres commerciaux et des magasins spécialisés ont été bâti à l'écart des agglomérations urbaines, ce qui a provoqué une forte augmentation du trafic individuel et donc de la pollution atmosphérique. Les clients des grands centres commerciaux ou de loisirs couvrent, à eux seuls, 10% des kilomètres parcourus en voiture.

De plus, ces centres accentuent le morcellement du territoire et nécessitent la construction de nouvelles routes. Les sites «au vert», éloignés des centres, sont donc inadéquats du point de vue de la protection de l'environnement comme de l'aménagement du territoire.

L'OFEFP et l'ARE viennent d'élaborer de nouvelles recommandations montrant aux cantons comment procéder pour trouver les sites d'implantation appropriés, en limitant le trafic supplémentaire et la pollution atmosphérique liée à ce dernier. Cette coordination doit avoir lieu très tôt en faisant concorder la teneur du plan directeur cantonal avec celle du plan de mesures de protection de l'air.

Les exemples cités dans ce document prouvent que le contingentement des trajets est la solution la mieux adaptée, sans pour autant exclure d'autres solutions. Les systèmes de pondération des trajets sont déjà appliqués dans les cantons de Berne et de Soleure.

Afin de bénéficier d'une assise aussi large que possible, ces recommandations ont été soumises à une procédure de consultation, qui se terminera fin août 2004.

## Projet d'agglomération en version provisoire

Le projet d'agglomération est un instrument de planification permettant de coordonner les thèmes transversaux à l'intérieur d'une agglomération. Il s'ap-

puie sur la collaboration horizontale (entre partenaires à l'intérieur de l'agglomération) et verticale (Confédération-canton-agglomération). Il vise ainsi à garantir la coordination des projets et leur mise en œuvre au sein des agglomérations.

La version provisoire de la publication intitulée «Projet d'agglomération - aide de travail» est dès à présent disponible. Ce document, conçu de façon plutôt théorique, sera enrichi et développé sur la base d'expériences pratiques rassemblées par les cantons et les agglomérations au cours des deux à trois prochaines années. L'ARE mettra en place à cet effet un groupe d'accompagnement composé de représentants des cantons et des villes.

## Les incidences spatiales des activités de la Confédération

Pas moins de vingt services fédéraux accomplissent des tâches ayant des effets sur le territoire dans divers domaines, tels que l'agriculture, les transports, la politique régionale, l'énergie, la politique de sécurité ou les constructions et installations publiques. La publication intitulée «Vue d'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération» éditée régulièrement depuis 1980 par l'Office fédéral du développement territorial (ARE), vient d'être actualisée. Elle présente en détail les différentes tâches à incidence spatiale accomplies par la Confédération, soit seule, soit en collaboration avec les cantons.

Le lecteur y trouvera les bases légales, les conceptions et plans sectoriels, les projets concrets de la Confédération ainsi que diverses études en rapport avec l'organisation du territoire. Ces informations seront très utiles pour soutenir la coordination entre les différentes tâches exécutées par la Confédération ou les cantons. De nombreuses cartes thématiques illustrent certaines des activités de la Confédération.

La Vue d'ensemble (200 pages) s'adresse en premier lieu aux autorités fédérales et cantonales ayant des compétences en matière de développement territorial. En tant qu'ouvrage de référence, elle est également appréciée de diverses organisations spécialisées ainsi que des Hautes écoles. L'édition 2004 a été entièrement remaniée. Pour la première fois, la Vue d'ensemble est disponible sur Internet ([www.are.ch](http://www.are.ch)).

## Une solution au problème du trafic des agglomérations

Après le rejet, le 8 février, du contre-projet à l'initiative Avanti, les problèmes de trafic les plus pressants ne sont toujours pas résolus. Dans les centres, les surcharges de trafic et les embouteillages sont monnaie courante. A moins que des mesures ne soient prises, le trafic professionnel risque d'être prochainement confronté à de graves difficultés. Le coût des embouteillages dépasse d'ores et déjà le milliard de francs par année.

Par ailleurs, la situation du trafic dans les régions périphériques et de montagne est tout aussi préoccupante.

En dépit des restrictions budgétaires, le Conseil fédéral veut présenter rapidement une solution en vue d'atténuer les problèmes de trafic dans les agglomérations. Fin juin, il a posé le cadre d'un nouveau projet. Pour financer les infrastructures nécessaires dans les centres urbains, il envisage de créer un fonds provisoire, limité dans le temps. Il étudiera en outre des mesures en faveur du trafic dans les régions périphériques et de montagne.

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

(traduction)

## Editoriale

• • • • •

Pierre-Alain Rumley  
direttore dell'ARE  
[pierre-alain.rumley@are.admin.ch](mailto:pierre-alain.rumley@are.admin.ch)



**La cooperazione, tipica di uno Stato federale, ha una lunga tradizione in seno all'ARE. L'equivalenza «controcorrente» è un vecchio e provato principio nell'ambito della pianificazione del territorio: esso implica un'azione coordinata su scala adeguata tra tutti i livelli statali. L'ARE applica la stes-**

**sa condotta anche in nuovi campi d'attività, come ad esempio la politica degli agglomerati dove, nel quadro della Conferenza tripartita, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni collaborano all'unisono. Per l'attuazione dello sviluppo sostenibile, cui è dedicato questo numero della rivista, si intende pro-**

• • •

cedere in modo analogo. L'agire collettivo permette l'interrelazione di una moltitudine di attori. Esso non è solo l'espressione di uno speciale metodo di lavoro dell'ARE, ma risulta direttamente dal tema. Infatti, il Consiglio federale, nella sua Strategia del 2002, non definisce di proposito lo sviluppo sostenibile come nuova, ulteriore politica settoriale, ma, piuttosto, lo à ancora come «principio regolativo», come idea guida

superiore in tutte le politiche settoriali, nell'economia e nella società civile. L'ARE, che dal 2000 funge da ufficio di coordinazione e da servizio di stato maggiore della Confederazione per la politica dello sviluppo sostenibile, continua, come un ragno, a tessere la sua tela ai fini di questo impegno collettivo.

*(traduzione)*



## Rafforzare lo sviluppo sostenibile grazie alle cooperazioni

• • • •

Daniel Wachter  
capo della sezione Sviluppo sostenibile, ARE

nza o di controllo non provoca  
o territori oltre i confini della  
O 3 Il diritto allo sviluppo deve  
equamente i bisogni di sviluppo  
presenti e future. PRINCIPIO 4 N  
o sviluppo sostenibile, la tutela a  
del processo di sviluppo e non

**PRINCIPE 1 : Ils essers umans  
stattan en il center da las  
preoccupaziuns concernent il  
svilup duraivel.**

Declaration de Rio devant l'ambiente et le développement durable

Lo sviluppo sostenibile è uno dei tre mandati principali dell'ARE. Naturalmente, la volontà è di porre in atto i postulati fondamentali della Conferenza di Rio, ma, visti i necessari cambiamenti basilari nel sistema economico e sociale, l'obiettivo della «sostenibilità assoluta» va ritenuto una visione

Palais de l'Equilibre, Expo.02, Neuchâtel

a lungo termine. L'ARE persegue quindi una forma pragmatica di concretizzazione dello sviluppo sostenibile. Il suo successo dipende, ovviamente, dalla cooperazione di tutti gli attori coinvolti.

Quattro anni fa, nel quadro di una riorganizzazione amministrativa, l'ARE si è visto affidare, accanto alla pianificazione del territorio e al coordinamento dei trasporti, anche l'ambito di competenza relativo allo sviluppo sostenibile. Al suo interno è quindi nata la sezione Sviluppo sostenibile che interpreta il suo mandato come servizio di stato maggiore e piattaforma di coordinazione. In virtù di tale funzione, essa ha diretto, ad esempio, il processo di elaborazione della Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002 del Consiglio federale. Il suo obiettivo è soprattutto quello di iniziare ed elaborare, insieme ad altri attori, progetti e processi a sostegno della sostenibilità. I suoi sforzi sono tesi al mantenimento, nel tempo e nello spazio, della qualità di vita delle persone e, parallelamente, alla riduzione ad un livello sostenibile a lungo termine dello sfruttamento delle risorse e dell'ambiente.

Anzitutto, vanno precisati gli obiettivi perseguiti a livello di contenuto. Questo, perché a partire dalla Conferenza ONU sull'ambiente e lo sviluppo, tenutasi nel 1992 a Rio de Janeiro, i concetti di sviluppo sostenibile e di sostenibilità hanno vissuto non solo un'insospettabile diffusione, ma anche un'estensione e un raffinamento.

### I documenti di Rio restano importanti

Chi consulta i documenti, tutt'oggi determinanti, risultati dalla Conferenza di Rio, si accorge che, in ultima istanza, per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile, si tratta in sostanza di un paio di chiare, ma non per questo meno radicali, questioni fondamentali:

- lo stile di vita odierno nei Paesi industrializzati e sempre più anche nei Paesi soglia a forte crescita demografica, è ecologicamente non globalizzabile. Questa problematica è simboleggiata dal concetto di «impronta ecologica».

Lo sfruttamento umano attuale delle risorse e dell'ambiente è già cinque vol-

te superiore al livello ritenuto sostenibile. La popolazione svizzera lo supera dal 100 al 200%, cioè consuma da due a tre volte più energia e materie prime di quanto sarebbe sostenibile guardando al futuro.

- Lo sviluppo sostenibile include più della politica relativa all'ambiente e alle risorse. Si prefigge il mantenimento a lungo termine della qualità di vita, di cui fanno parte anche esigenze di natura economica e sociale. A questo proposito occorre tenere presente, in particolare, il fatto che gran parte dell'umanità vive in assoluta povertà e in condizioni indegne.
- Lo sviluppo sostenibile rappresenta quindi la grande sfida di soddisfare i bisogni di tutte le persone, anche di quelle che vivono nei Paesi del Sud. Contemporaneamente, va ridotto lo sfruttamento dell'ambiente e delle risorse. Si rende quindi necessario un cambiamento strutturale di fondo e durevole del sistema economico e sociale.

### Un concetto disarmonico

Oggi lo sviluppo sostenibile è solitamente raffigurato da tre cerchi rappresentanti le dimensioni obiettivo am-

biente, società ed economia, complete dalla dimensione temporale e geografica (vedi fig.1). Lo scopo, da una parte, è di evidenziare le correlazioni tra i processi economici, sociali ed ecologici, dall'altra di porre in evidenza il fatto che gli attori privati e pubblici non possono agire in modo isolato e unidimensionale. Vanno invece considerate maggiormente le interazioni tra le tre dimensioni ambiente, economia e società, gli effetti futuri (aspetto intergenerazionale) e le dipendenze reciproche in campo globale, cioè l'aspetto Nord-Sud.

Spesso, il concetto della sostenibilità è erroneamente considerato armonico, suggerendo la possibilità di perseguire contemporaneamente le tre dimensioni senza conflitti di obiettivi e d'interessi. In realtà, si ricercano ottimizzazioni e sinergie. Ad esempio, molti studi scientifici e modelli di calcolo suffragano l'ipotesi che una riforma fiscale ecologica, ossia l'impostazione dell'energia e dello sfruttamento dell'ambiente al posto di quella del lavoro, potrebbe ridurre considerevolmente il conflitto tra la dimensione economica e quella ambientale. Anche la pianificazione del territorio non dovrebbe affrontare le tensioni tra l'ambiente,

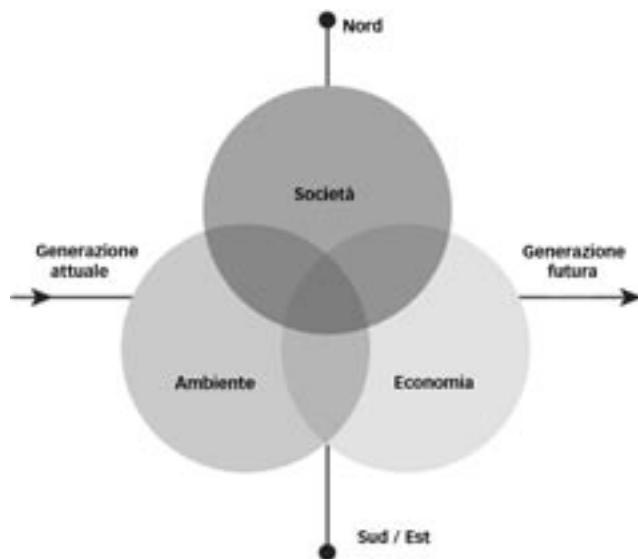


Fig. 1: lo sviluppo sostenibile è raffigurato da tre cerchi rappresentanti le dimensioni obiettivo ambiente, società ed economia, completate dalle dimensioni temporale e geografica

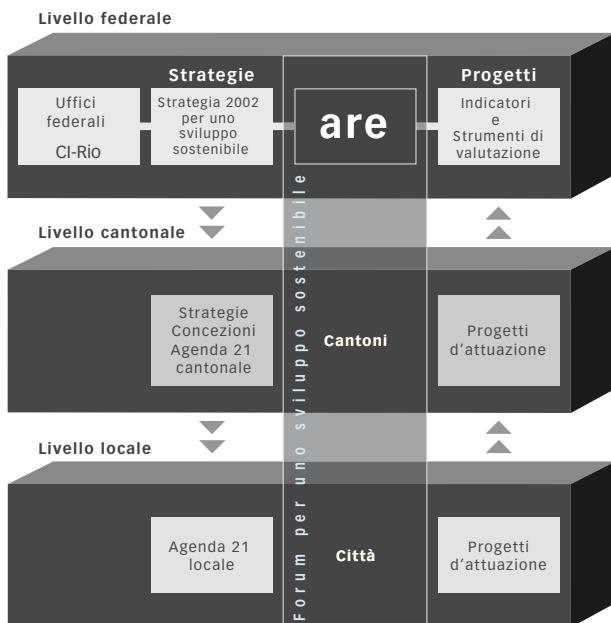


Fig. 2: I compiti di cui l'ARE è responsabile in relazione allo sviluppo sostenibile

l'economia e la società nel territorio solo con una gestione ad hoc dei conflitti ma dovrebbe perseguire un assetto del territorio ottimale per l'intera società. Ciò nonostante, lo sviluppo sostenibile è, in realtà, carico di conflitti e di tensioni, con conflitti d'interesse e di obiettivi nel presente, tra le generazioni odiere e quelle future o tra il qui e l'altrove.

#### **La Costituzione federale assegna un chiaro mandato**

Per la Confederazione e per i Cantoni, lo sviluppo sostenibile non è un compito facoltativo. L'articolo 2 della nuova Costituzione («Scopo») dichiara lo sviluppo sostenibile un obiettivo dello Stato e l'articolo 73 («Sviluppo sostenibile») stabilisce che la Confederazione e i Cantoni «operino a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo». Dato che queste disposizioni costituzionali mancano di un'efficace legislazione consecutiva, esse svolgono, in primo luogo, una funzione

programmatica di visione come principi d'azione.

I compiti di cui l'ARE è responsabile in relazione allo sviluppo sostenibile (vedi fig. 2), hanno come obiettivo la realizzazione pragmatica di questa visione in condizioni quadro di politica reale:

- partecipazione al dibattito interno alla Confederazione e alla promozione di una politica nell'ambito dello sviluppo sostenibile (Strategia per uno sviluppo sostenibile; Segretariato Comitato interdipartimentale di Rio «CIRio»)
- informazione e sensibilizzazione (progetti relativi agli indicatori ed al monitoraggio)
- tematizzazione trasparente dei conflitti d'obiettivi e di interessi e una loro equa risoluzione (valutazione della sostenibilità)
- incentivazione di processi sociali capaci di avviare o di favorire un cambiamento ai sensi dello sviluppo sostenibile (Forum per lo sviluppo sostenibile, sostegno ai processi relativi all'Agenda 21 locale con dei programmi d'incentivazione)
- cooperazione internazionale centra- ta sull'Europa (rete europea di servizi

nazionali specializzati per lo sviluppo sostenibile).

#### **Approfondire la sostenibilità con altri collaboratori**

A livello federale, l'ARE svolge il ruolo di servizio di stato maggiore e di piattaforma di coordinazione. Le questioni specifiche relative alla sostenibilità che si riferiscono a singole politiche settoriali sono di competenza degli Uffici federali interessati. L'ARE non è quindi direttamente attivo in tematiche centrali della sostenibilità come la cooperazione allo sviluppo, la politica dell'energia e del clima o quella dell'ambiente e dell'economia.

Visto però che l'ARE, oltre alla funzione di servizio di stato maggiore per lo sviluppo sostenibile, è anche l'Ufficio competente per le questioni relative all'ordinamento del territorio e dei trasporti, si occupa anche dell'approfondimento specifico del tema in questi due settori.

Il tema centrale di questa edizione di forum è il carattere d'ordine superiore della politica per uno sviluppo sostenibile. Un suo principio d'azione centrale prevede lo sviluppo di attività comuni d'intesa con altri partner sia pubblici che privati. D'altronde, solo con la cooperazione e la partecipazione di tutti gli attori di rilievo esiste la possibilità di una via di sviluppo più sostenibile. Un obiettivo particolare di questa edizione di forum è quindi quello di presentare, oltre ai contenuti, anche questo principio di cooperazione, di lavoro collettivo.

●  
(traduzione)



daniel.wachter@are.admin.ch

## «Sviluppare l'Agenda 21 locale per un controllo della sostenibilità»

• • • •

Intervista: Pieter Poldervaart  
Foto: Julia Konstantinidis



**Qual è lo stato di avanzamento dello sviluppo sostenibile in Svizzera? Cosa muove e cosa frena l'Agenda 21 locale? E quali sono i compiti dello Stato, del mondo economico, delle organizzazioni non governative e della scienza in relazione a questo processo? Il Professore Peter Knoepfel invita a pensare con maggiore apertura la sostenibilità e a una presentazione offensiva del suo potenziale d'implementazione di procedure amministrative più efficienti.**

Peter Knoepfel (1949). Dal 1982 professore ordinario di analisi politica e sostenibilità presso l'*Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)*. Membro di numerose organizzazioni scientifiche ed esperto di riorganizzazione amministrativa. Dal 1994 al 2002, Direttore dell'*IDHEAP*. Da marzo a settembre del 2003, professore ospite presso l'*Universidad Autónoma de Barcelona*. Autore di numerosi libri ed articoli scientifici su questioni teoriche e pratiche dell'analisi politica, particolarmente nel settore della politica ambientale e culturale e delle politiche per un regime sostenibile delle risorse.



**L'UFAFP è costretto ad accettare gravosi tagli, il diritto di ricorso delle associazioni ambientaliste è sotto pressione, l'introduzione della tassa sul CO<sub>2</sub> è stata di nuovo rimandata: attualmente, lo sviluppo sostenibile non fa tendenza.**

Io preferisco differenziare. È vero che oggi l'ecologia, importante componente della sostenibilità, è in difficoltà. La situazione dovrebbe però essere diversa per le dimensioni sociale ed economica. Le tensioni e le polarizzazioni sempre maggiori, soprattutto nelle città, accrescono l'importanza della componente sociale. Per quanto riguarda il settore economico, i numerosi licenziamenti e gli investimenti errati potrebbero portare ad un ripensamento ai sensi della sostenibilità.

**Queste tendenze valgono solo per la Svizzera o anche per l'Europa?**

Non siamo un'isola. Prendiamo, ad esempio, il tema CO<sub>2</sub>. In Germania la discussione langue e si pensa addirittura di tornare sui propri passi. La situazione appare arenata anche in Francia ed in Italia. La Spagna, dal canto suo, non riuscirà a raggiungere la sua

quota di riduzione, benché molto limitata. Per quanto riguarda le tensioni sociali, sono acute sia in Spagna che in Germania, ma si è ancora molto lontani dall'adozione di misure serie. Prendiamo la Spagna. Barcellona, nella sua Agenda 21 locale (A21), non ha previsto praticamente nessuna misura per quanto riguarda la dimensione sociale. Ci si è esclusivamente concentrati sul recupero di standard ecologici, standard minimi, per intenderci, che non raggiungono il livello dell'Europa centrosettentrionale.

**Significa che devono esserci delle tensioni perché qualcosa si muova nel settore sociale, analogamente alla teoria per cui solo dopo Chernobyl o solo dopo l'estate del secolo, l'ecologia riprende slancio?**

Sembra proprio di sì, ma sono necessari almeno due o tre di questi avvenimenti per rimettere in moto, ad esempio, la politica sul clima. A quanto pare, ci vuole molto perché le persone diventino ragionevoli.

**Chi sono queste «persone»?**

Oggi, lo Stato, che sia il Comune, il Cantone o la Confederazione, è sottopo-

sto ad una tale pressione finanziaria che, realisticamente, da parte sua non si possono attendere impulsi di sorta. Ci si deve quindi porre la domanda, se non sono altri a dover assumere un ruolo più attivo. Prendiamo i partiti politici: persino i verdi, spesso, si limitano semplicemente a ripetere la necessità di uno sviluppo sostenibile, mentre proprio la differita tassa sul CO<sub>2</sub> offre molte possibilità per essere più attivi. A proposito di CO<sub>2</sub>: abbiamo atteso troppo a lungo, cullandoci nell'illusione che le misure volontarie sarebbero bastate, anche se molti già sapevano che non si sarebbero mai raggiunti gli obiettivi. Inoltre, il governo non ha colto l'opportunità di organizzare l'esecuzione in modo più conseguente. Anche la protezione dei consumatori potrebbe ridiventare più attiva nell'ambito della sostenibilità. I consumatori, con le loro decisioni d'acquisto, esercitano, infatti, una forte influenza economica. Pure i sindacati svolgono una funzione importante che, però, per quanto concerne la sostenibilità, hanno praticamente abbandonato. Essi dovrebbero riflettere maggiormente su come orientare la politica degli investimenti ai sensi di una politica sostenibile a lungo termine.

**Qual'è il ruolo del mondo economico? In fondo, diverse imprese e interi rami economici si sono detti disposti a ridurre volontariamente le emissioni di CO<sub>2</sub> per evitare la tassa...**

In realtà, non possiamo parlare dell'«economia» in generale. Naturalmente gli sforzi di alcune singole imprese sono lodevoli, anche se, in effetti, c'è voluto molto tempo. L'industria petrolifera, però, con la sua proposta del «centesimo per il clima», mira chiaramente a demolire la legge sul CO<sub>2</sub>. Inoltre, non è chiaro cosa succederà in caso di un fallimento di Kyoto: le misure volontarie cadranno come un castello di carte? La realtà è che, attualmente, nell'ambito della politica sul clima,

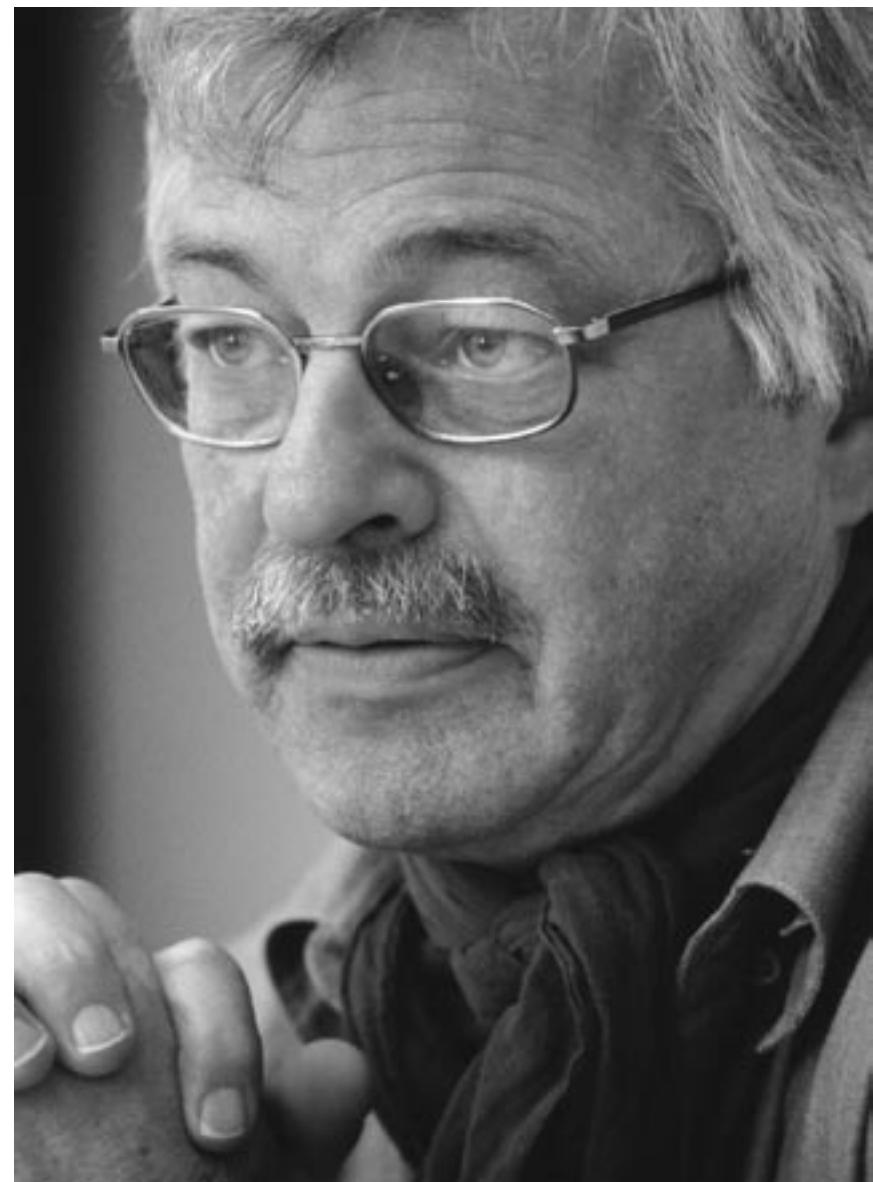
molti attori sono in posizione d'attesa. L'insicurezza scaturita proprio dalla legge sul CO<sub>2</sub> inibisce ogni vera azione. Tanto più importante sarebbe stata una decisione coraggiosa, ma con la strategia di porre quattro proposte in consultazione, questo gioco continuerà senza regole chiare ancora per un po'. Il lato tragico è che il mondo economico necessita urgentemente di segnali chiari per investire utilmente a lungo termine. La situazione è analoga per quanto riguarda i parchi naturali regionali, in cui è stato investito molto lavoro preliminare e molte grandi aspettative sono andate deluse. La sostenibilità si basa sui tempi lunghi, sulla prevedibilità: il mondo politico deve capire questo fatto.

**In Svizzera, le strutture sono adatte a promuovere la sostenibilità?**

Generalmente sì. I Comuni, in particolare, sanno essere molto tenaci, una volta deciso il loro impegno. La forte interrelazione tra le politiche settoriali, a livello comunale, gioca a nostro favore. Si è appreso a ragionare in modo trasversale, ad usare strumenti come il management dei progetti e ad avvalersi di elementi partecipativi. Queste strutture sono molto migliori e più utili al processo A21l di quelle, ad esempio, dei Paesi dell'Europa meridionale dove spesso si tratta, più che altro, del rafforzamento istituzionale del livello locale per creare un polo opposto al governo centrale.

**Mentre in Svizzera, con il suo federalismo spinto, non è certo il caso...**

In effetti, da noi non esiste praticamente alcuno stimolo istituzionale per un rafforzamento del livello locale, così come non c'è una pressione verso uno «Stato centrale». C'è, però, un'altra tensione: nelle grandi città, solitamente governate dalla sinistra, cresce l'opposizione nei confronti dei governi cantonali, spesso borghesi. Ciò può essere uno dei motivi per cui i centri ur-



bani investono relativamente molto nei processi A21l, per ridurre le tensioni di cui si è detto e i gravi problemi da cui spesso sono afflitti.

**Quali sono gli altri motivi per le città?**

Come ho già detto, esiste un interesse a rafforzare i centri urbani nei confronti del governo centrale e dei Comuni dell'agglomerato, perché è lì che fuggono i contribuenti, portandosi via

un importante substrato fiscale. Inoltre, la pressione causata dai problemi è maggiore nelle città che in periferia: a causa della densità, i conflitti in relazione al traffico, agli stranieri, alla coesione sociale o alla salute, si manifestano prima nelle città. Mentre nei Comuni rurali non è sempre facile individuare temi Al, in città essi si trovano letteralmente per strada. In Svizzera, è tradizione che le idee innovative vengano dapprima sviluppate nelle città, diventino poi tema nazionale e in-



fine si diffondono in tutto il Paese. Tra parentesi: le Agende locali sono delle opportunità per interessati: se non ci fossero si dovrebbero, probabilmente, individuare altri mezzi per articolare le varie problematiche e trovare delle soluzioni.

**Con la pubblicazione «Bestandsaufnahme der Prozesse zur Nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene»\* lei ha tracciato un bilancio. Quali sono le constatazioni più importanti che ne sono scaturite?**

Un fatto per me sorprendente è il basso numero, appena il tre per cento, dei Comuni che partecipano ai processi A21I. Benché ne sia toccato un quarto della popolazione, in un confronto europeo il numero dei Comuni appare

esiguo. Occorre tuttavia interpretare criticamente le cifre relative all'estero. Ad esempio, il cento per cento in Svezia è da ricondurre al fatto che si tratta di unità amministrative molto grandi e che il governo centrale esercita un influsso particolarmente forte.

**Torniamo in Svizzera. Il tema dell'ambiente prevale chiaramente. La Svizzera ragiona in modo unilaterale?**

In effetti, questa fissazione sorprende, ancor più perché a livello locale vantiamo una lunga tradizione in fatto di politica ecologica e quindi non dovremmo avere la necessità di rilanciare questi temi in una nuova forma. Spesso, si tratta di temi «microecologici», con pochi riferimenti alla dimensione globale. Interessante è il fatto che i Comuni del-

la Svizzera romanda affrontano piuttosto temi a carattere ambientale, mentre i processi A21I nella Svizzera tedesca trattano soprattutto temi sociali ed economici. A quanto pare, si compensano così certe mancanze.

**Quindi, spesso, con l'A21I si riprendono vecchi temi in nuove strutture?**

Non esattamente. Con l'A21I si accoppiano temi ambientali a questioni istituzionali, in modo particolare alla partecipazione, al miglioramento delle procedure amministrative e a una maggiore trasparenza. Con i temi ambientali si vuole iniziare una fase di sensibilizzazione. Spesso, questi temi non saltavano all'occhio perché la loro attuazione competeva al Cantone. Con A21I, molte attività esecutive che in-

cidono sull'ambiente vengono riconosciute per la prima volta in quanto tali e, quindi, raggruppate. Ma tornando ai temi: le questioni riguardanti gli anziani non trovano praticamente ancora alcuno spazio nelle A21I, pur essendo molto importanti. Attualmente, anche i temi culturali o relativi agli stranieri non godono di particolare attenzione nella maggior parte dei processi A21I.

#### **Qual è la motivazione di città e Comuni per il loro impegno nello sviluppo sostenibile?**

La partecipazione, la registrazione delle esigenze anche e proprio delle minoranze è un punto importante, almeno in teoria. Bisogna però stare attenti: la partecipazione può favorire chi, comunque, già sa come agganciarsi ai processi decisionali politici per far valere i propri interessi. Se si scorrono le liste dei partecipanti, si nota che nei forum AI è particolarmente elevata la presenza di cittadini appartenenti al ceto medio con formazione accademica, intenzionati a difendere la qualità della vita nel loro quartiere. C'è il pericolo che il ceto medio rafforzi la sua supremazia e che i sottoprivilegiati non riescano ad articolare le loro esigenze. Un altro motivo è la volontà di diventare più sostenibili come comunità. Questi tentativi possono ancora migliorare. È sicuramente utile che l'ARE e i Cantoni assistano i Comuni interessati. Un terzo motivo per impegnarsi nei processi AI, sono eventuali problemi specifici o progetti bloccati che si rimandano da tempo e per i quali non è stato possibile trovare una soluzione con i processi politici usuali. In questi casi, il modello partecipativo, con i suoi nuovi metodi, può essere un valido aiuto se si premette una ponderazione delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile.

#### **E cosa blocca l'attuazione?**

Di solito, le resistenze sono dovute alla mancanza di trasversalità. Partico-

larmente nelle grandi amministrazioni, resiste, nonostante tutto, un modo di pensare settoriale. L'A21I richiede nuovi approcci. Almeno i tre Dicasteri dell'azione sociale, dell'economia e dell'ecologia devono incontrarsi. A ciò si aggiunge che, solitamente, i Dipartimenti non sono diretti dallo stesso partito, fatto che può bloccare ulteriormente la cooperazione. Una seconda difficoltà è la mancanza di mezzi finanziari che, però, non va sopravvalutata.

#### **Nel suo lavoro si menziona, come primo vantaggio riconoscibile per i partecipanti, quello di una migliore amministrazione comunale. Ne è rimasto sorpreso?**

Non necessariamente. Laddove si affrontano e si internalizzano temi ecologici e la trasversalità trova la sua attuazione a livello comunale, diventano più chiare relazioni fino a quel momento non riconosciute. Improvvvisamente, si capisce che, a livello di pianificazione, gli uffici delle costruzioni e dell'amministrazione sociale devono collaborare perché una nuova costruzione comporta sempre anche dei problemi di natura sociale. Siamo riusciti a dimostrare che i processi A21I inducono determinate ristrutturazioni interne nell'amministrazione. Le migliori procedure, ad esempio nella procedura di licenza edilizia, hanno migliorato l'efficienza.

#### **È quindi la maggiore efficienza il miglior argomento pubblicitario per i processi A21I?**

Esattamente. Una delle conclusioni più importanti del nostro lavoro, è il fatto che un processo AI è in grado di portare ad una modernizzazione e ad un miglioramento delle strutture amministrative e non solo nei settori ad esso prettamente legati. Infatti, si sviluppa un nuovo modo di ragionare che porta a nuovi processi.

#### **Come andrebbero allora ottimizzate le strutture a livello comunale, cantonale o federale, in Svizzera?**

Dove ci sono strategie cantonali, aumenta il numero dei Comuni attivi: i Cantoni fungono da catalizzatore. Però non ha senso dettare processi AI solo per far salire il numero dei Comuni partecipanti. Uno dei compiti è quello di superare un modo di ragionare «per orticelli» e di non perseguire solo specifici progetti AI. Il nostro obiettivo, piuttosto, dovrebbe essere quello di sottoporre tutte le attività statali a livello locale, cantonale e federale a un esame della sostenibilità. Per poterlo fare ci vogliono gli strumenti adatti, strumenti attualmente in corso di elaborazione in seno all'ARE. Alcuni Comuni e Cantoni come Vaud, Berna e Zurigo li hanno già messi in atto. Su mandato dell'ARE, confrontiamo da 20 a 30 dei suddetti strumenti di valutazione. L'obiettivo è una descrizione sistematica con raccomandazioni per i Cantoni e i Comuni.

#### **Dopo l'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) avremo quindi un esame della sostenibilità?**

Perché no? Dato che la sostenibilità, secondo la Costituzione, è uno dei compiti centrali dell'attività statale, il suo controllo va svolto precocemente, parallelamente allo sviluppo del progetto. Non si tratta qui di impedire, ma di ottimizzare i progetti. Già nel caso dell'EIA regnava il pregiudizio per cui l'esame avrebbe introdotto soprattutto dei divieti. Vero è il contrario: un esame della sostenibilità può far sì che nell'ambito di un progetto di costruzione si tenga conto degli aspetti sociali e, ad esempio, si preveda anche un asilo nido o una biblioteca. L'onere necessario è relativamente modesto. L'A21I non è solo simpatiche feste di quartiere, l'idea deve permeare tutto il processo lavorativo.

**Quali sono le sue raccomandazioni alle associazioni, al mondo economico e a quello scientifico?**

Le associazioni ambientaliste devono pensare maggiormente non solo per cosa, ma anche per chi chiedono protezione: si tratta quindi di tenere in maggiore considerazione la componente sociale. Per esempio, deve loro interessare se la salute di chi è socialmente debole è minacciata dall'inquinamento ambientale. Un esempio positivo in questo senso è la campagna dell'ATA per le strade residenziali. Anche il mondo economico deve rafforzare la

componente sociale. Purtroppo, le notizie relative agli assurdi onorari dei manager ha portato ad una eclatante perdita di credibilità dei suoi esponenti, talché occorrerà uno sforzo maggiore. Infine, anche il mondo scientifico deve impegnarsi per questo tema: nel processo per i temi prioritari di ricerca nazionali, da poco avviato, non è stato considerato neppure un progetto che si occupi degli aspetti dello sviluppo sostenibile. Eppure, ci sarebbe una grande necessità di ricerca.

\* ARE, DATEC, IDHEAP: Bestandesaufnahme der Prozesse zur Nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene. 12/2003.

Etat des lieux des démarches de développement durable dans les communes; 12/2003.

Ottienibile presso: [www.are.ch](http://www.are.ch) e [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch)

[peter.knoepfel@idheap.unil.ch](mailto:peter.knoepfel@idheap.unil.ch)

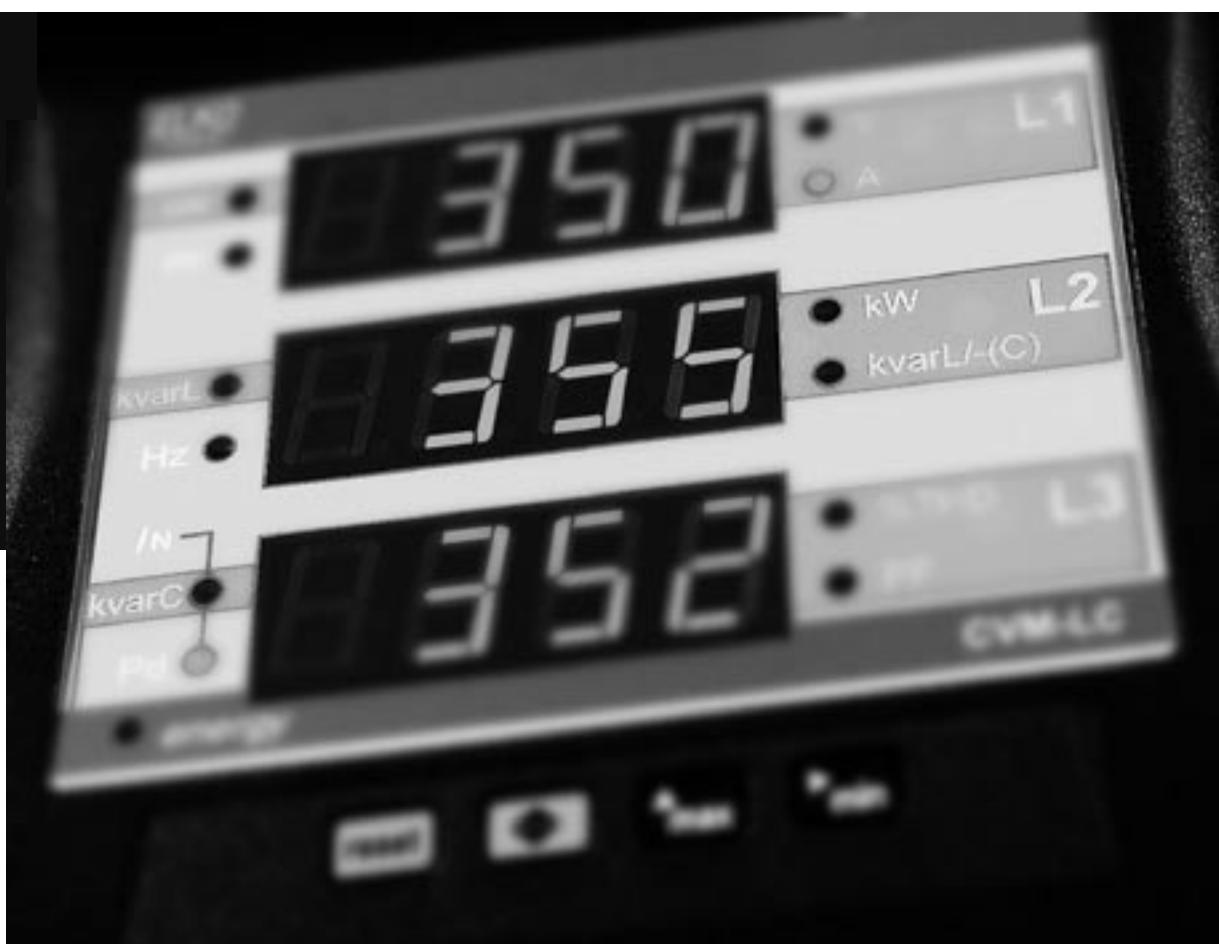
(traduzione)



# Gli strumenti di misurazione dello sviluppo sostenibile

• • • •

Andrea Meier  
Sezione Sviluppo sostenibile, ARE



Il perseguitamento dello sviluppo sostenibile richiede un esame regolare della situazione: dove è necessario intervenire e quali nuove sfide si profilano all'orizzonte? Per poter promuovere in modo mirato lo svilup-

po sostenibile, esso deve essere misurabile. Da qui la tendenza ad usare degli indicatori che, pur non facendo miracoli, svolgono un servizio molto importante.

Oltre alle autorità nazionali, diverse organizzazioni a livello internazionale come la Commissione per lo sviluppo sostenibile dell'ONU (CSD), l'OCSE o Eurostat, misurano lo stato dello sviluppo sostenibile con indicatori. Anche in Svizzera, il Consiglio federale ne richiede un monitoraggio regolare tramite indicatori<sup>1</sup>. Nel nostro Paese, esistono due sistemi di monitoraggio elaborati in modo partecipativo da partner pubblici e coordinato dalla Confederazione. Si tratta di MONET («Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung») per il livello nazionale e il set di indicatori centrali «Cercle Indicateurs» per i livelli cantonale e comunale. Entrambi sono sistemi di indicatori che riproducono le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile nei loro aspetti parziali, permettendo così una valutazione generale sul piano strategico<sup>2</sup>.

#### **MONET: gli indicatori della sostenibilità in Svizzera**

Il sistema di indicatori MONET serve al monitoraggio dello sviluppo sostenibile in Svizzera. È stato elaborato da tre Uffici federali (UST, ARE, UFAFP) in collaborazione con venti altri servizi federali ed esperti esterni. Il quadro di riferimento per lo sviluppo sostenibile è composto da venti postulati che illustrano le tre dimensioni solidarietà sociale, efficienza economica, responsabilità ecologica e formano la base per la scelta degli indicatori.

Nel 2003, per la prima volta, è stata disponibile una visione d'insieme completa dello stato dello sviluppo sostenibile in Svizzera. Si basa su 117 indicatori che, in futuro, verranno regolarmente attualizzati. Ne è uscita un'immagine contrastante. Ad esempio, l'efficienza energetica nell'ambito dei trasporti è si continuamente migliorata, ma i consumi energetici generali sono cresciuti di più del 40% a causa di un aumento sfrenato della mobilità tra il 1980 e il 2001. La lista degli indicatori con i dati e i relativi testi d'accompa-

gnamento, così come altre informazioni sui progetti sono consultabili al sito [www.monet.admin.ch](http://www.monet.admin.ch).

#### **Cercle indicateurs: indicatori della sostenibilità per le città ed i Cantoni**

Anche le città ed i Cantoni sono sempre più interessati alla misurazione del loro stato di sostenibilità. Diversi enti locali hanno già elaborato propri set di indicatori. Per far fronte ben equipaggiati a questa sfida di concerto con partner del Forum per uno sviluppo sostenibile<sup>3</sup>, è stato istituito nel giugno del 2003 il cosiddetto «Cercle indicateurs». Esso è sostenuto da otto Cantoni, dodici città e quattro Uffici federali<sup>4</sup> sotto l'egida dell'ARE.

I partecipanti intendono definire due sistemi di indicatori centrali per la valutazione dello sviluppo sostenibile, uno per i Cantoni e uno per le città. Essi dovrebbero essere applicabili a livello nazionale e permettere non solo dei confronti lungo un asse cronologico ma anche un'analisi comparativa (benchmarking) tra i Cantoni e le città. La discussione aperta tra gli esperti dei Cantoni e delle città in collaborazione con gli Uffici di statistica a diversi livelli e con esperti esterni, promuovono la comprensione comune dello sviluppo sostenibile.

#### **Definiti 35 indicatori**

Le risorse dei partner del progetto vengono così riunite, talché è possibile fi-

nanziare quello che il singolo non può. Solo un set di indicatori comune può disegnare pienamente il suo effetto per comunicare lo sviluppo sostenibile. Il progetto rivela però i limiti di fattibilità nella Svizzera federalista. Se i dati non sono disponibili per tutti i partecipanti, talvolta la soluzione scelta non è la migliore in assoluto. Parimenti, la diversità degli interessi tra città e Cantoni costringe a dei compromessi dolorosi. Nel frattempo, sono stati definiti 35 settori obiettivo relativi alle tre dimensioni della sostenibilità (cfr. fig.). Per ognuno di questi settori va ora scelto un indicatore. Per la fine del progetto, fissata per l'estate 2005, è prevista non solo la definizione degli indicatori, ma anche il rilevamento dei dati per tutti i partecipanti.

#### **L'attuazione a livello politico è decisiva**

Gli indicatori sono un importante strumento per la valutazione dello sviluppo sostenibile e vengono incentivati intenzionalmente. Sono, però, da utilizzare con cautela: dato che con un indicatore viene rappresentato in modo semplice un fenomeno complesso, sussiste il pericolo di perdere delle informazioni importanti. Quindi, di fronte alla quantità dei dati, è importante non perdere di vista gli aspetti qualitativi. Il singolo indicatore, di per sé, non fornisce alcuna informazione sullo sviluppo sostenibile, dato che esso rappresenta solo un aspetto parziale. Una valu-

ambiente	economia	società
biodiversità	reddito	rumore / qualità abitativa
natura e paesaggio	costo della vita	mobilità
qualità dell'energia	mercato del lavoro	salute
consumo energetico	investimenti	sicurezza
clima	verità dei costi	distribuzione del reddito e della sostanza
consumo di materie prime	efficienza delle risorse	partecipazione
regime idrico	innovazioni	cultura e tempo libero
qualità dell'acqua	struttura economica	formazione
consumo del suolo	conoscenze tecniche	sostegno sociale
qualità del suolo	bilancio pubblico	integrazione
qualità dell'aria	fiscalità	pari opportunità
	produzione	solidarietà transregionale

Cercle indicateurs: settori di obiettivi per la scelta degli indicatori centrali

tazione è possibile solo quando si dispone di una visione generale del sistema. In ogni caso, per progredire ai sensi della sostenibilità è decisiva l'analisi dei risultati e delle cause di vantaggi e svantaggi. I sistemi di indicatori della sostenibilità sono molto validi:

- per l'informazione e la sensibilizzazione;
- per la valutazione dello stato relativo dello sviluppo sostenibile anche in mancanza di valori oggetto assoluti, sia per un confronto sull'asse temporale (monitoraggio) sia con altri (benchmarking);
- per la determinazione dei conflitti d'obiettivi e d'interessi;
- come base decisionale per la politica.

I sistemi forniscono né più né meno dell'analisi di una situazione. In conclusione, resta decisiva la questione di come verranno accolti i risultati a livello politico.



(traduzione)

andrea.meier  
@are.admin.ch

<sup>1</sup> Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002: monitoraggio dello sviluppo sostenibile.

<sup>2</sup> Altri sistemi di indicatori vengono utilizzati per la valutazione di singoli progetti e di settori specifici o per il controllo della validità di obiettivi politici. Esistono, inoltre, altri concetti di calcolo della sostenibilità come, ad esempio, l'impronta ecologica, un indice dello sfruttamento delle risorse e della produttività del pianeta.

<sup>3</sup> cfr.: articolo Dupasquier (pag 52) in questa edizione di forum.

<sup>4</sup> AG, BE, BL, GE, GR, SO, VD, ZH, Baden, Berna, Coira, Langenthal, Losanna, Lucerna, Neuchâtel, Olten, Rheinfelden, Sciaffusa, S.Gallo, Winterthur, ARE, UFS, UFSP e UFAFP.

Cercle indicateurs: settori di obiettivi per la scelta degli indicatori centrali; settore economia, mercato del lavoro



### «Il monitoraggio della pianificazione direttrice sostenibile»

Anche questo progetto opera con indicatori orientati in funzione della sostenibilità. Contrariamente agli indicatori centrali del Cercle indicateurs, essi sono riferiti alla pianificazione direttrice.

Il progetto, di portata nazionale, prevede un set di circa venti indicatori centrali. I singoli indicatori si basano sui contenuti centrali della legge sulla pianificazione del territorio. Sono stati circoscritti degli obiettivi corrispondenti alle singole tematiche. Contemporaneamente, per ogni obiettivo parziale è stato definito l'indirizzo strategico dello sviluppo auspicato.

Gli indicatori centrali vengono calcolati e analizzati presso l'ARE, sulla base di dati statistici unitari, disponibili a livello nazionale. I risultati sono messi a disposizione dei Cantoni per le loro attività di pianificazione del territorio. L'ARE utilizza gli indicatori per il suo programma d'osservazione del territorio e come basi decisionali per la valutazione dei piani direttori cantonali.

Gli indicatori centrali sono stati sviluppati da un gruppo di lavoro cui hanno partecipato i rappresentanti degli Uffici cantonali per la pianificazione del territorio. Un primo rapporto di monitoraggio è atteso per la fine del 2004.

Peter Schmid, capoprogetto,

# Gli strumenti di valutazione dello sviluppo sostenibile

• • • •

Gregor Ochsenbein  
Sezione Sviluppo sostenibile, ARE



La Costituzione federale indica la via verso un futuro più sostenibile. Gli strumenti di valutazione aiutano ad appianare la via da percorrere. Le valutazioni della sostenibilità di determinati progetti politici ne considerano gli effetti, analizzano i conflitti di

obiettivi, indicano le possibilità d'ottimizzazione e stabiliscono chiare basi decisionali. Nel frattempo, sono stati presentati un corrispondente concetto quadro e metodologie di base.

La nuova Costituzione federale svizzera impone alla Confederazione ed ai Cantoni di orientare l'azione dello Stato ai sensi dello sviluppo sostenibile. Di conseguenza, il Consiglio federale, nella sua Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002, ha formulato l'obiettivo della sua integrazione in tutte le politiche settoriali invitando, tra l'altro, l'amministrazione a provvedere ad accertamenti ai fini di una valutazione della sostenibilità (VS). Questo mandato è parallelo ad altre attività simili presso i Cantoni ed i Comuni, così come sul piano internazionale.

ti e la determinazione di limiti temporali e spaziali del sistema. (3) La valutazione, infine, valuta gli effetti accertati utilizzando dei criteri specifici, ad esempio un'eventuale generazione di sviluppi irreversibili. Infine, un rapporto destinato ai decisorii documentata in modo comprensibile e verificabile le possibilità di ottimizzazione.

#### Cos'è lo sviluppo sostenibile?

Nel quadro di un processo interno alla Confederazione ampiamente sostenuto, è stato sviluppato uno strumento per la valutazione della sostenibilità<sup>1</sup>. Esso pone in primo piano il rilevamento sistematico degli effetti diretti e indiretti, desiderati e indesiderati di un progetto politico. L'obiettivo principale dello strumento e sua caratteristica è di creare trasparenza tramite una previsione verificabile e integrale rispettivamente tramite una valutazione degli effetti. Intende, inoltre, sviluppare delle proposte di miglioramento e di ottimizzazione nonché l'introduzione di varianti.

#### Procedere in modo sistematico

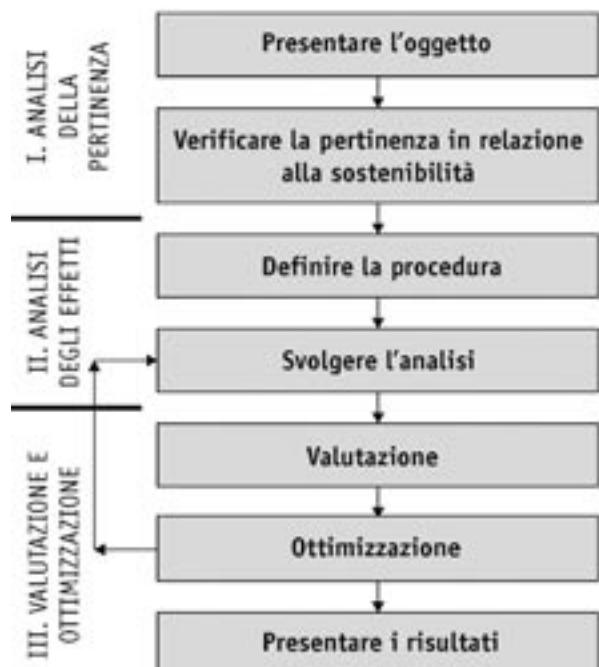
Il concetto quadro postula tre fasi centrali: (1) l'analisi della pertinenza evidenzia in modo semplice quanto rilevante sia un progetto in relazione alla sostenibilità. Il criterio determinante sono i conflitti di obiettivi tra le dimensioni ambiente, economia e società. (2) Un'analisi degli effetti più o meno dettagliata, secondo le necessità, esamina le ripercussioni di un progetto sulle tre dimensioni della sostenibilità e analizza i conflitti d'obiettivi. La base e la sfida di questa fase sono il chiarimento delle catene degli effet-

#### Ottimizzare e semplificare la procedura

Lo strumento di valutazione della sostenibilità è stato concepito allo scopo di ottimizzare le politiche, le strategie e i programmi, dato che, a livello di progetto, esistono già numerosi strumenti validi per una valutazione generale. Inoltre, è soprattutto a livello politico che si hanno possibilità d'intervento per ottimizzare la sostenibilità. Un esempio è l'integrazione di misure d'accompagnamento.

La valutazione della sostenibilità non è una procedura nuova. Il concetto è però applicato, in funzione delle esigenze, a processi esistenti come misura d'accompagnamento del processo. Inoltre, per quanto possibile, vanno integrati anche gli strumenti specifici di valutazione dei vari settori, come, per esempio l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR). L'obiettivo, in conclusione, è quello di semplificare, concentrare ed ottimizzare procedure finora puramente settoriali con l'integrazione precoce e strutturata di considerazioni di sostenibilità. Prima che ciò sia realtà, occorrerà ancora un lungo lavoro di sperimentazione, di sviluppo e di coordinamento. Parimenti, l'amministrazio-

#### FASI DI UN'ANALISI DELLA SOSTENIBILITÀ



ne è chiamata ad affrontare le sfide in modo più integrale e meno settoriale. Il cambiamento culturale necessario non può essere forzato, ma va sostenuto dalla volontà politica.

#### I Cantoni assumono un ruolo più attivo

Anche i Cantoni intraprendono sforzi analoghi. L'IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique dell'Università di Losanna) ha elaborato, su mandato dell'ARE, anche per il livello comunale una prima sintesi degli strumenti disponibili e delle loro possibilità d'applicazione<sup>2</sup>.

Il Canton Argovia, ad esempio, ha sviluppato, su iniziativa del Consiglio di Stato, una valutazione degli interessi ai sensi della sostenibilità<sup>3</sup> interna all'amministrazione cantonale che dovrebbe contribuire alla realizzazione di soluzioni sostenibili a lungo termine di importanti progetti.

Anche il Canton Berna intende orientare le sue attività in modo più conseguente in funzione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. A tal fine, dall'inizio del 2004, è disponibile una guida per la valutazione della sostenibilità a livello cantonale. Quest'ultima presenta, da una parte, le basi per la pianificazione, l'esecuzione e l'analisi della valutazione di sostenibilità, dall'altra diversi strumenti<sup>4</sup>. Un altro approccio è stato invece scelto dal Consiglio di Stato del Canton Sciaffusa che, basandosi sul modello di sensitività di Frédéric Vester, ha effettuato un'analisi degli effetti degli obiettivi di legislatura per stabilire, quindi, delle priorità praticabili al futuro<sup>5</sup>. Anche il Canton Vaud si dimostra attivo: esso ha sviluppato una matrice di criteri per la valutazione dei progetti del Consiglio di Stato.

### **«Impact assessment» a livello di Unione Europea**

Vale la pena citare, a livello internazionale, la Commissione europea che ha deciso nel 2002 l'introduzione degli studi di valutazione dell'impatto o impact assessment (IA) e, di conseguenza, l'integrazione sistematica dei principi della sostenibilità in tutte le politiche settoriali. Anche questo strumento, come quello svizzero per la valutazione della sostenibilità (VS), persegue la valutazione delle conseguenze sul processo di sviluppo politico. Esso trova ampia applicazione e sostituisce tutti gli strumenti d'esame finora in uso nei vari settori. Gli IA vogliono contribuire all'implementazione coerente della strategia europea per uno sviluppo sostenibile e quindi alla minimizza-

zione di conseguenze svantaggiose per le generazioni future<sup>6</sup>.

(traduzione)

gregor.ochsenbein@are.admin.ch

<sup>1</sup> Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (2004); Nachhaltigkeitbeurteilung: Rahmenkonzept und methodische Grundlagen. Rapporto principale <http://www.are.admin.ch/are/it/nachhaltig/beurteilen/index.html>  
Il rapporto principale è disponibile in tedesco e francese.

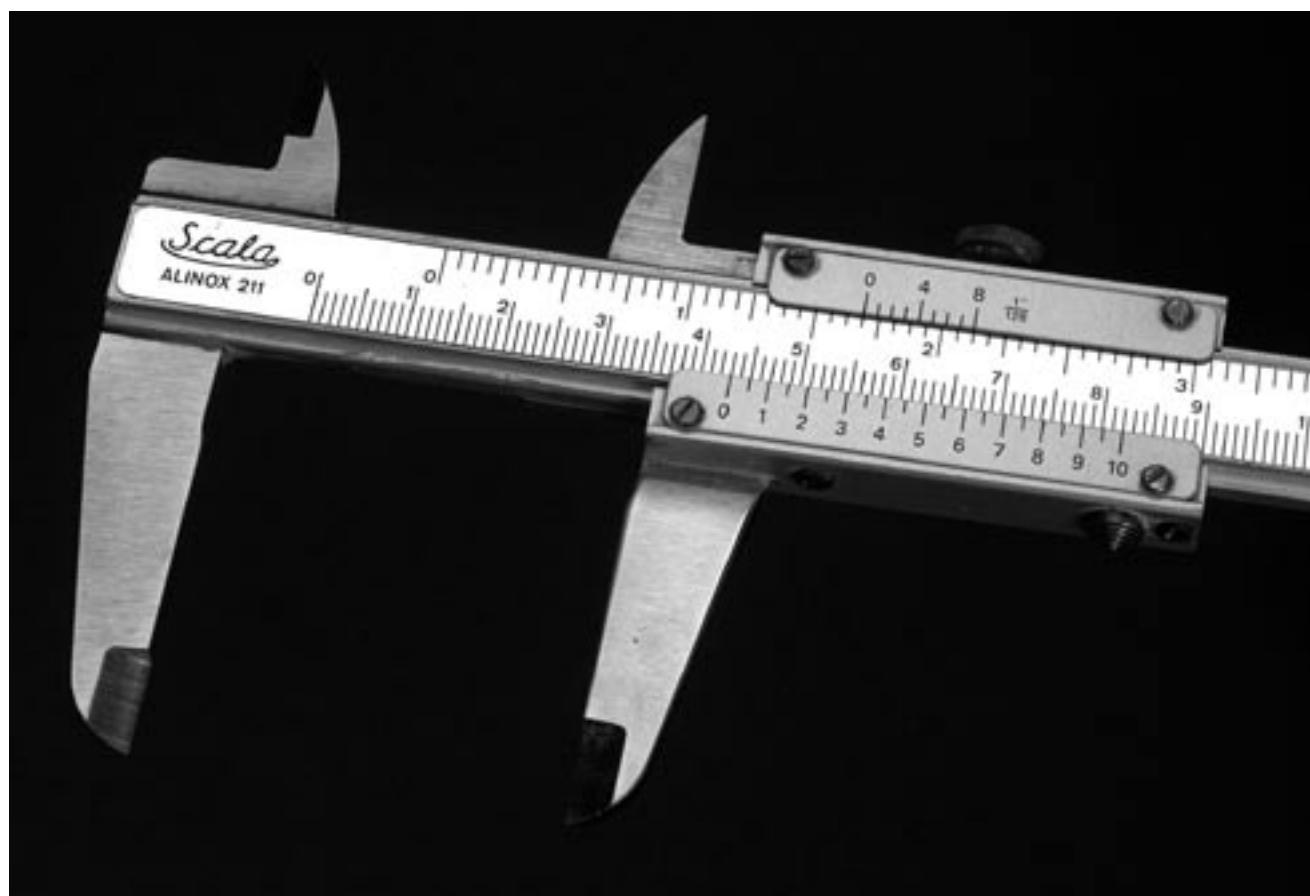
<sup>2</sup> Il rapporto uscirà nel settembre 2004 e potrà essere consultato presso [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)

<sup>3</sup> [http://www.ag.ch/umwelt-aargau/pdf/UAG\\_20-33.pdf](http://www.ag.ch/umwelt-aargau/pdf/UAG_20-33.pdf)

<sup>4</sup> <http://www.kus.bve.be/index-d.html>

<sup>5</sup> cfr. il Programma di governo 2004 del Canton Sciaffusa presso [www.sh.ch](http://www.sh.ch)

<sup>6</sup> <http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/impact-en.htm>  
<http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/impact-en.htm>



## Castasegna: sviluppo sostenibile e pianificazione locale in un piccolo villaggio di montagna

• • • •

Maurizio Michael e Boris Spycher



**La situazione economica, sociale e demografica dei piccoli villaggi di montagna è spesso ritenuta «disperata». Ci sono comunque delle eccezioni che mostrano come sia possibile invertire questa tendenza. Castasegna, attraverso un intenso lavoro di sen-**

Castasegna, un paese di montagna situato in una zona periferica, cerca di valorizzare il suo potenziale attraverso un processo partecipativo volto a definire obiettivi comuni.

**sibilizzazione e di coinvolgimento della popolazione, sta raccogliendo i primi frutti.**

Castasegna è un piccolo Comune del Cantone dei Grigioni situato al Sud delle Alpi, a diretto contatto con l'Italia. Con i suoi quasi 200 abitanti si trova confrontato, come molte altre regioni alpine, con problematiche legate allo spopolamento e all'abbandono, con conseguente perdita di interesse dello stesso territorio. Qualcosa però, da qualche anno, sta cambiando. La costruzione della circonvallazione, che conduce l'intenso traffico di passaggio fuori dalla stretta via che attraversa il nucleo del villaggio, ha stimolato la popolazione a cercare delle soluzioni che ne evitassero l'isolamento e che, soprattutto, evitassero la chiusura e l'abbandono delle piccole attività economiche ancora esistenti, ritenute importanti per la popolazione (due negozi alimentari, un ristorante, la sucursal di una banca, l'ufficio postale...). E dire che Castasegna, in passato, proprio grazie alla posizione geopolitica favorevole, ha conosciuto pe-

riodi di prosperità, facendo dell'economia di confine una delle principali attività di sostentamento. Nella seconda metà degli anni novanta dunque, fase di avvio della costruzione della circonvallazione, attraverso lo stimolo e l'accompagnamento del Progetto Poschiavo, progetto di formazione e sviluppo del territorio promosso dall'Istituto svizzero di Pedagogia per la Formazione Professionale di Lugano (sostituito, in un secondo tempo, dal progetto movingAlps), un gruppo di interessati ha iniziato ad occuparsi dei problemi di Castasegna proponendo attività e progetti di valorizzazione e di sviluppo del territorio. Grazie a questo gruppo di cittadini, alla partecipazione delle autorità comunali, come pure di gran parte della popolazione, sono stati realizzati progetti come il percorso didattico nel castagneto, per conoscere la cultura della castagna, la cascina alloggio, per dare la possibilità a piccoli gruppi di fermarsi a Castase-

gna, l'allestimento della «rotonda» sulla circonvallazione, quale simbolo della nuova strada di passaggio, l'avvio di attività miranti a valorizzare il luogo, l'ambiente, le tradizioni e i prodotti locali. Il tutto con l'intenzione di costruire un'identità del territorio forte e, per certi versi, unica. Un ulteriore colpo di fortuna ha permesso la realizzazione di una sede esterna per la ricerca e lo studio del Politecnico Federale di Zurigo. Il progetto, promosso dalla Fondazione Garbald, a più riprese ha portato il nome di Castasegna sulla stampa nazionale ed internazionale. Tutte queste attività hanno stimolato nuove iniziative sul territorio, generando risultati concreti quali nuovi prodotti alimentari locali, ristrutturazioni e piccoli investimenti nel settore delle attività commerciali, una nuova disponibilità ad assumere compiti che consentono di presentare e valorizzare il territorio.



Impulsi urbani in una zona rurale – Stazione esterna della SPF in Bregaglia – La villa Garbald di Gottfried Semper, con nuovo edificio annesso.

## Modello di sviluppo sostenibile per Castasegna

Occorre ora sostenere le iniziative in atto, dare continuità a questo significativo processo di sviluppo e, non da ultimo, creare le condizioni giuridiche e pianificatorie che permettano il reale sviluppo di Castasegna. È a questo livello che si inserisce il progetto «Modello di sviluppo sostenibile», con la creazione di un concetto di sviluppo comunale che tiene conto della nuova realtà, dei bisogni e delle richieste di Castasegna e, nel contempo, dei principi dello sviluppo sostenibile. La popolazione è perciò di nuovo stata chiamata a partecipare attivamente, ad incontri, workshop, gruppi di lavoro, ecc. per modellare il futuro del territorio attraverso proposte di consolidamento ed integrazione di quanto fatto negli anni passati, ma anche attraverso l'ideazione e l'avvio di nuovi progetti. Tra gli argomenti emersi negli incontri figurano per esempio progetti che prevedono speciali misure di recupero e rivitalizzazione del nucleo storico, di valorizzazione di determinati ambienti, o ancora di realizzazione di parcheggi per far fronte alle crescenti esigenze del traffico e del turismo. I risultati di que-

sto lavoro, fissati su fogli d'azione, oltre a conferire al Comune uno strumento di lavoro utile per la definizione delle priorità di sviluppo, e quindi per la programmazione, fungeranno pure da base per la realizzazione della nuova pianificazione territoriale. Il trasferimento diretto nella pianificazione locale delle visioni e delle ipotesi di sviluppo espresse dalla popolazione hanno lo scopo di evitare che questa costituisca una limitazione; al contrario, essa deve diventare un veicolo di promozione e sostegno di nuovi processi di sviluppo, garantendone un'applicazione ragionevole anche nei prossimi anni.



Maurizio Michael è coordinatore locale del progetto di sviluppo regionale «movingAlps» in Bregaglia ed è membro del gruppo di lavoro del Comune di Castasegna per il progetto «Modello di sviluppo sostenibile».



Boris Spycher è responsabile di progetto presso l'Ufficio della pianificazione del territorio del Cantone Grigioni e si occupa, tra l'altro, del dossier «sviluppo sostenibile».



## Sviluppo sostenibile e pianificazione locale

**L'Ufficio di pianificazione dei Grigioni cerca, in stretta collaborazione con i Comuni, un modo per integrare l'idea di sviluppo sostenibile nelle pianificazioni locali. L'idea di collegamento fra pianificazione locale e sviluppo sostenibile è oggetto del progetto pilota qui esposto: Castasegna ha elaborato assieme alla popolazione un modello di sviluppo sostenibile ed un piano d'azione che servono come base per la revisione della pianificazione locale. In tal modo la pianificazione viene integrata nel contesto più ampio dello sviluppo comunale sostenibile. Buona parte delle azioni previste hanno inoltre bisogno di basi pianificatorie che occorrerà creare proprio durante la revisione stessa. Per vari motivi il Comune di Castasegna si addice a questo «esperimento». Da una parte la pianificazione locale attuale risale ai tempi passati ed andrebbe comunque rivista. Dall'altra, Castasegna ha vissuto recentemente cambiamenti importanti che vale la pena di sfruttare come motori di sviluppo a sostegno di nuove prospettive. Per esempio la nuova circonvallazione, che cambia l'economia viaria e la qualità di vita nel nucleo, imponendo un adeguamento dell'assetto territoriale. Infine, sia la popolazione sia l'autorità di Castasegna hanno dimostrato negli ultimi anni uno spirito attivo ed aperto nell'ambito di progetti di valorizzazione territoriale, premessa ideale per lanciare un discorso sullo sviluppo sostenibile.**

La circonvallazione decongestiona il traffico nel Comune di Castasegna; d'altra parte questo villaggio di confine, che si snoda lungo una strada, perde una parte delle sue basi economiche. La struttura della rotonda simboleggia la volontà di dare un preciso profilo a un ambiente in trasformazione.

# in f o

## Aria più pulita grazie ad una pianificazione coordinata

Negli anni passati, i grandi centri commerciali e i mercati specializzati sono stati costruiti lontano dagli agglomerati urbani, provocando un forte aumento del traffico individuale e, di conseguenza, anche dell'inquinamento atmosferico. Il 10 per cento dei chilometri complessivamente percorsi dal traffico privato motorizzato è imputabile a tali strutture a forte affluenza che, inoltre, accentuano la frammentazione del territorio e richiedono la costruzione di nuove strade. L'ubicazione di queste strutture lontano dai centri abitati è pertanto da evitare sia dal punto di vista della protezione ambientale sia a livello di pianificazione del territorio. L'UFAFP e l'ARE hanno elaborato delle raccomandazioni atte a facilitare ai Cantoni un'idonea pianificazione delle strutture a forte affluenza, riducendo al minimo il traffico supplementare e il relativo inquinamento atmosferico. A tal fine, è necessario un coordinamento precoce tra il piano dei provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico ed il piano direttore cantonale. Secondo alcuni esempi riportati nelle raccomandazioni, il contingentamento dei tragitti sembra essere la soluzione più praticabile, sebbene non vengano escluse altre possibilità. Dei modelli di contingentamento del movimento di veicoli, per esempio, vengono già impiegati nei Cantoni di Berna e di Soletta. Per garantire alle raccomandazioni il più ampio sostegno possibile, è stata avviata la relativa consultazione presso gli ambienti interessati che potranno esprimersi in merito entro il 31 agosto 2004.

## La versione provvisoria del programma d'agglomerato

Il programma d'agglomerato è uno strumento di pianificazione che permette di coordinare le tematiche trans-settoriali all'interno di un agglomerato.

Esso si basa sulla collaborazione orizzontale (tra i vari partner all'interno dell'agglomerato) e su quella verticale (Confederazione - Cantone - agglomerato) e mira a garantire il coordinamento e l'attuazione dei progetti negli agglomerati urbani.

La versione provvisoria delle Linee guida per l'elaborazione del programma d'agglomerato è ora disponibile. Questo documento, concepito in maniera prettamente teorica, verrà sviluppato e approfondito sulla base delle esperienze pratiche raccolte dai Cantoni e dagli agglomerati, nel corso dei prossimi 2 o 3 anni. A tal fine, l'ARE intende istituire un gruppo d'accompagnamento comprendente rappresentanti dei Cantoni e delle città.

## Le attività d'incidenza territoriale della Confederazione

Sono almeno venti gli Uffici federali che svolgono compiti con ripercussioni sul territorio nei più svariati settori: agricoltura, trasporti, politica regionale, energia, politica di sicurezza o costruzioni e impianti pubblici. L'opera di riferimento dell'ARE «Compendio delle attività d'incidenza territoriale della Confederazione» che viene pubblicata regolarmente dal 1980 e che è appena stata aggiornata, riassume in modo dettagliato i diversi compiti. Essa descrive le attività d'incidenza territoriale che la Confederazione svolge da sola o in collaborazione con i Cantoni. Presenta, inoltre, informazioni relative alle basi legali, alle concezioni, ai piani settoriali, ai progetti della Confederazione così come diversi studi sul tema dell'assetto del territorio. La documentazione offre le informazioni necessarie per il coordinamento dei compiti tra la Confederazione ed i Cantoni. È inoltre completata da numerose carte tematiche che descrivono le attività d'incidenza territoriale della Confederazione.

L'opera di consultazione dell'ARE, che conta ben 200 pagine, si indirizza, in

primo luogo, ai responsabili della pianificazione del territorio a livello federale e cantonale. Essa è però apprezzata come documentazione di riferimento anche dalle organizzazioni del settore e da istituti scolastici superiori. La versione 2004 è il risultato di una completa rielaborazione e per la prima volta è disponibile su internet ([www.are.ch](http://www.are.ch)).

## Risolvere i problemi del traffico negli agglomerati urbani

I problemi di traffico più impellenti restano irrisolti dopo che il popolo, l'8 febbraio 2004, ha respinto il controproposito all'iniziativa Avanti. Nelle aree urbane densamente popolate i problemi di viabilità e le code sulle strade sono all'ordine del giorno. Senza contromisure, in poco tempo si assisterà ad un collasso della circolazione stradale che interesserà soprattutto il traffico dei pendolari. I costi legati alle code ammontano già oggi a più di un miliardo di franchi all'anno. È inoltre evidente che va migliorata anche la situazione nelle regioni periferiche e di montagna. Nonostante il freno alle spese, il Consiglio federale intende presentare presto una via d'intervento per attenuare i problemi del traffico negli agglomerati. A fine giugno ha definito il quadro per l'elaborazione di un nuovo progetto. Per il finanziamento delle infrastrutture necessarie nelle aree densamente popolate verrà istituito un fondo a tempo determinato. Il Consiglio federale, inoltre, elaborerà delle proposte per il miglioramento della viabilità nelle regioni periferiche e di montagna.

*I comunicati stampa completi e un'ulteriore documentazione sono disponibili al sito [www.are.ch](http://www.are.ch).*

(traduzione)

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

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

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

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

**Redaktion und Produktion**  
Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,  
Basel

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

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

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

**© ARE**  
Bern 2004, Abdruck erwünscht mit Quellen-  
angabe; Belegexemplar an ARE  
ISSN 1660-6248

**forum du développement territorial**  
Bulletin d'information  
Paraît trois fois par an  
32e année

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

**Commission de rédaction**  
Rudolf Menzi (direction), Andrea Meier,  
Dr. Ulrich Seewer, Reto Camenzind

**Traduction**  
Français:  
Elisabeth Kopp-Demougeot,  
Le Grand-Saconnex  
Italieno:  
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg

**Rédaction, production**  
Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,  
Bâle

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

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

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

**© ARE**  
Berne 2004, Reproduction autorisée avec  
mention de la source; copie à l'ARE  
ISSN 1660-6248

**forum sviluppo territoriale**  
Bollettino d'informazione  
Esce tre volte all'anno  
32mo anno

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

**Commissione della redazione**  
Rudolf Menzi (direzione), Andrea Meier,  
Dr. Ulrich Seewer, Reto Camenzind

**Traduzione**  
Franceso:  
Elisabeth Kopp-Demougeot,  
Le Grand-Saconnex  
Italiano:  
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg

**Redazione, produzione**  
Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,  
Basilea

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

**Abbonamento**  
Ordinazioni/distribuzione:  
UFCL, distribuzione pubblicazioni, CH-3003 Berna  
Internet:  
[www.bbl.admin.ch/bundespublisher](http://www.bbl.admin.ch/bundespublisher)  
No d'art. 812.000  
Abbonamento Fr. 30.70  
Estero Fr. 34.--  
Numero singolo Fr. 10.25  
Estero Fr. 12.--

**Indirizzo**  
Ufficio federale dello sviluppo territoriale  
Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Berna  
Tel. 031 322 40 60  
Fax 031 322 78 69 (Ufficio)  
Fax 031 322 47 16 (Informazione)

**© ARE**  
Bern 2004, Riproduzione autorizzata con  
menzione della fonte; copia all'ARE  
ISSN 1660-6248

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

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

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

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

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

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

