

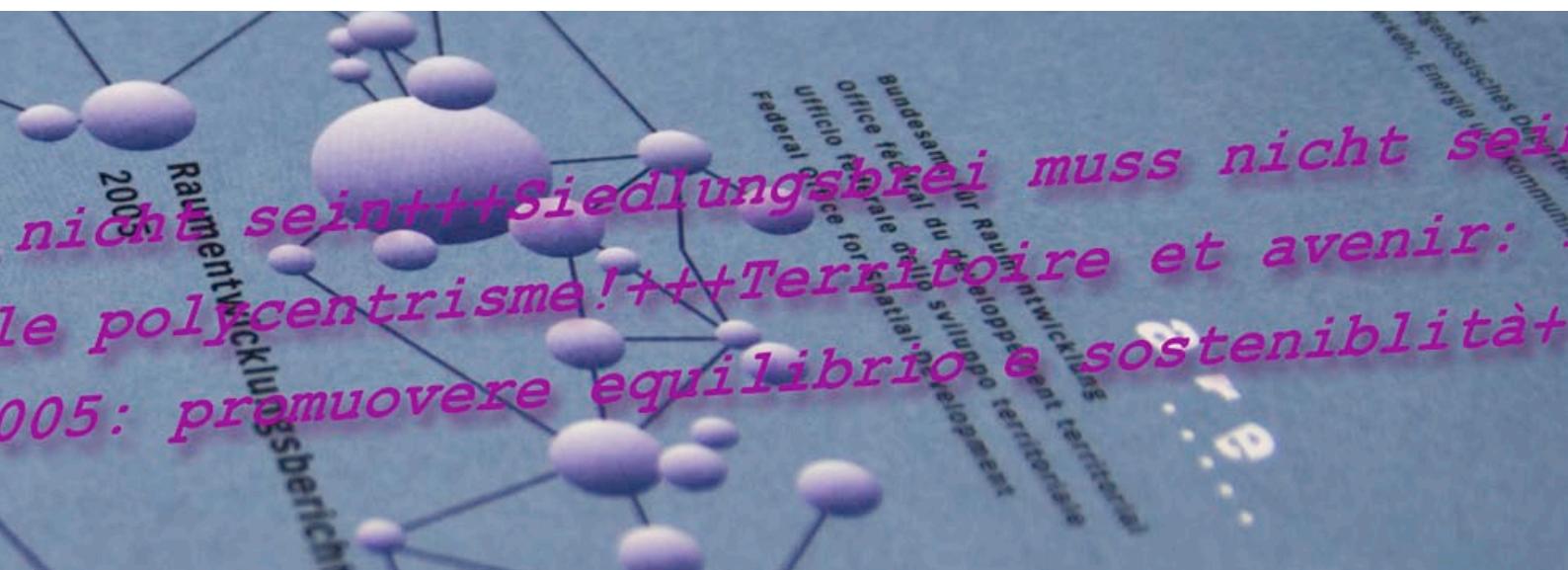
forum

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



Raumkonzept Schweiz

Diskussionen und Reaktionen

Projet de territoire suisse

Discussions et réactions

Progetto territoriale svizzero

Discussioni e reazioni

2 | 2005

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



Inhalt**Sommaire****Sommario**

Editorial	3	Editorial	53	Editoriale	103
Neue Wege zu einer nachhaltigen Raumentwicklung	7	Nouvelles pistes pour un développement territorial durable	57	Nuove vie per uno sviluppo sostenibile del territorio	107
Interview mit Franziska Teuscher: «Gegen die Krise in der Raumplanung müssen wir jetzt angehen»	10	Interview de Franziska Teuscher: «Sortir l'aménagement du territoire de la crise»	60	La pianificazione del territorio: un compito che si basa sulla cooperazione	110
Wertvoller Blick in die Zukunft	14	Un regard perspicace sur l'avenir	65	Info	113
Vollzug verbessern statt Gesetze ändern	17	Mieux appliquer la loi est plus efficace que de vouloir la changer	68	Impressum	115
Mut zur Konzentration	20	Oser la concentration	71		
Besser zusammenarbeiten auf allen Stufen	23	Organiser plus efficacement la collaboration à tous les niveaux	74		
Für eine differenzierte Raumordnungspolitik	26	Pour une politique d'organisation du territoire différenciée	77		
Raumplanung als kooperative Aufgabe	29	L'aménagement du territoire nécessite une coopération	80		
Welche räumliche Ebene für die dezentrale Entwicklung?	32	Quelle échelle pour le développement décentralisé?	83		
Gut, aber zu wenig mutig	35	Intéressant, mais trop peu audacieux	86		
Räume und Raumordnung der Zukunft	37	Quels territoires et quel aménagement demain?	88		
Raumordnungsbericht «on the road»	40	Le Rapport 2005 sur le développement territorial en tournée	91		
Neue Strategien statt neue Gesetze	43				
Interview mit Werner Luginbühl: «Richtpläne zu harmonisieren liegt auch im Interesse der Kantone»	46	Penser en termes stratégiques plutôt que législatifs	93		
Gemeinden äussern sich zum Raumentwicklungsbericht	50	Interview de Werner Luginbühl: «Il est également dans l'intérêt des cantons d'harmoniser les plans directeurs»	96		
Info	52	Les communes donnent leur avis sur le Rapport 2005 sur le développement territorial	100		
Impressum	115	Info	102		
		Impressum	115		

Editorial

Pierre-Alain Rumley
pierre-alain.rumley@are.admin.ch



«Raumentwicklungsbericht 2005 – die Bilanz zeigt Stärken und Nachholbedarf»

Nun liegt eine erste Bilanz, Stand Anfang August, zur Anhörung des Raumentwicklungsberichts 2005 (REB) vor. Eine ausführliche Würdigung wird im Spätherbst veröffentlicht.

Eingangs sei kurz der Zweck dieses Berichts in Erinnerung gerufen. Der REB

- will die Raumentwicklung unseres Landes in die Strategie der nachhaltigen Entwicklung mitsamt ihren hohen Anforderungen integrieren.
- schlägt einen ganzheitlichen Ansatz für die Raumentwicklung vor, und zwar als Ergänzung zu den sektoralen und regionalen Ansätzen, die in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen haben.
- will eine Debatte über die zukünftigen Strategien lancieren.

Klar ist schon heute: Der Bericht hat seinen Zweck erfüllt. Namentlich die gewünschte Debatte fand statt. Zwar wurde in der breiten Bevölkerung wenig darüber diskutiert, aber auf der Ebene der Kantone, Städte, Agglomerationen und Verbände. Von ihnen erhielten wir äusserst wertvolle Stellungnahmen, die uns helfen werden, das «Raumkonzept Schweiz» zu vervollständigen und weiterzuentwickeln sowie Mängel zu beheben.

Der Bericht stiess generell auf Anklang. Seine Ausarbeitung wurde begrüsst und die Lesbarkeit gelobt. Mein Dank geht an dieser Stelle an die drei französisch-, deutsch- und italienischsprachigen Redaktoren. Der Bericht stösst jedoch auch auf Kritik. Das ist durchaus ein gutes Zeichen: Es beweist, dass der Bericht Gehalt hat und man sich



mit seinem Inhalt fundiert auseinander gesetzt hat.

Raumentwicklung spiegelt Gesellschaft

Manche beurteilen den Bericht als zu kritisch – namentlich die Bewertung, die gegenwärtige Raumentwicklung sei «nicht nachhaltig». Andere vermissen Aussagen über die bisherigen Verdienste der schweizerischen Raumentwicklung. Diese Kritik mag berechtigt sein. Doch wir beabsichtigten nicht, die Arbeit zu beanstanden, die in der Schweiz im Bereich der Raumentwicklung geleistet wurde und wird. Wenn dem so gewesen wäre, so hätten wir ja unsere Vorwürfe vor allem an uns selbst richten müssen. Uns ist durchaus bewusst, dass sich die kantonalen Richtpläne zu nützlichen Instrumenten eines guten Raummanagements entwickelt haben, dass die Städte wertvolle und interessante Strategien und Projekte entwickeln und dass zahlreiche Gemeinden raumplanerisch bemerkenswerte Resultate vorweisen können. Aufgrund meiner fast 30-jährigen Erfahrung auf dem Gebiet weiss ich, dass in der Raumentwicklung der Schweiz beachtliche Fortschritte erzielt worden sind. Ebenso unbestritten ist jedoch auch, dass die Ziele der Raumplanung noch nicht erreicht sind. So sind wir weit entfernt von einer ausgewogenen Entwicklung der einzelnen Landesteile oder beispielsweise von

der allgemeinen Zugänglichkeit der Seeufer. Auch die Siedlungsentwicklung haben wir noch nicht ganz im Griff. Entsprechend ist die Raumentwicklung so wenig nachhaltig wie der Rest der Gesellschaft. Im Rahmen der Anhörung hat auch niemand das Gegen teil behauptet.

Szenarien halten Optionen offen

Die Analysen des Raumentwicklungsberichts gaben keinen Anlass zu grundlegender Kritik; im Allgemeinen wurden sie als zutreffend beurteilt. Man beanstandete höchstens Unvollständigkeit oder zu grosse Ausführlichkeit. Gewürdigt wurde zudem, dass neue Daten präsentiert wurden, wie zum Beispiel jene über die Bauzonen. Unterschiedlich aufgenommen wurde das «Konzept der nachhaltigen Raumentwicklung». Für die einen ist eine solche Konkretisierung nicht machbar, für die anderen ist sie überflüssig. Verbesserungsvorschläge wurden hingegen nur wenige gemacht. Dies zeigt, dass in der Schweiz im Hinblick auf das Verständnis und die Auslegung des Nachhaltigkeitskonzepts offensichtlich noch viel Arbeit vor uns liegt. Wir bleiben bei der Überzeugung, dass eine Konkretisierung notwendig und realisierbar ist. Die Szenarien ihrerseits lösten Meinungsverschiedenheiten aus, wie zu erwarten war. Damit erfüllten sie ihren Zweck, eine Diskussion in Gang zu setzen. Allerdings

hätten wir möglicherweise stärker hervorheben sollen, dass die Szenarien auf soliden wissenschaftlichen Grundlagen beruhen, die übrigens vollumfänglich auf der Website des ARE zu finden sind. Sie wurden bewusst in einer gut verständlichen Sprache verfasst, damit sie eher beachtet werden. Dieses Ziel wurde denn auch erreicht. Doch vertraten wir nie die Auffassung, die vier von uns ausgewählten Szenarien seien die einzige denkbaren. Der Vorteil der Szenarienmethode liegt ja gerade darin, dass sie praktisch unbegrenzte Kombinationsmöglichkeiten von Hypothesen und Variablen zulässt. Auch haben wir keines der Szenarien als ein definitives ausgewählt.

Neubeurteilungen nötig

Das vorgeschlagene «Raumkonzept Schweiz» stellt nur eine von zweifellos vielen Möglichkeiten dar, die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung tatsächlich umzusetzen. Es ging uns darum, damit die folgenden drei Ziele zu optimieren:

- den räumlichen Wettbewerb, um die Entwicklung des Landes zu fördern – dies ist auch der Grund für die starke Gewichtung der Metropolen und Tourismuszentren;
- den nationalen Zusammenhalt – deshalb spielen die Städte und die nichtmetropolitischen Agglomerationen sowie die ländlichen Zentren eine grosse Rolle;

...



- die Schonung der nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen – daher die starke Beachtung der Siedlungsentwicklung.

In diesem Sinn erweist sich das «Raumkonzept Schweiz» als eine Kombination mehrerer Szenarien.

Zahlreiche Stellungnahmen bereichern unseren Entwurf des «Raumkonzepts Schweiz». Eine Reihe von Fragen müssen überarbeitet und neu beurteilt werden: Bedeutung, Abgrenzung und Anzahl der Metropolitanräume; Nutzen der strategischen Städtenetze; Liste der ländlichen Zentren sowie Liste der Tourismusorte.

Legislaturplanung nimmt Thema auf

Die Umsetzungsstrategien stiessen vorwiegend auf Zustimmung, allerdings mit Vorbehalt. Nicht in Frage gestellt wird die Notwendigkeit, enger zusammenzuarbeiten, ebenso wenig die Notwendigkeit von mehr Kohärenz der Sektoralpolitiken und eines stärkeren Rückgriffs auf marktwirtschaftliche und finanzielle Instrumente. Welche genau das sein könnten, ist noch festzulegen. Umstritten ist jedoch die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG). Generell wird

anerkannt, dass das RPG ein Instrument der 70er-Jahre ist, weshalb sein Konzept den heutigen Bedürfnissen nicht mehr entsprechen und schon gar nicht den Herausforderungen der Zukunft genügen kann. Doch wird gleichzeitig befürchtet, bei einer Revision drohe ein Abbau in der Raumplanung unseres Landes.

Mit der Anhörung zum Raumentwicklungsbericht 2005 ist die Diskussion eröffnet und kann nun auf politischer Ebene weitergeführt werden. Als Erstes wird dies für die «Minirevision» des Raumplanungsgesetzes (RPG) in Verbindung mit der Landwirtschaft der Fall sein. Die Vernehmlassung dazu wurde soeben abgeschlossen und der Bundesrat wird demnächst das weitere Vorgehen festlegen. Weitergeführt wird die Debatte mit der Überarbeitung der Grundzüge der Raumordnung Schweiz von 1996 – «Raumkonzept Schweiz» – sowie mit der umfassenden Revision des RPG in den Jahren 2006/2007. Beide Projekte wurden vom Bundesrat in die Legislaturplanung aufgenommen.

Pierre-Alain Rumley

Direktor ARE



(Übersetzung)

Neue Wege zu einer nachhaltigen Raumentwicklung

• • • •

Pierre-Alain Rumley
pierre-alain.rumley@are.admin.ch



Die Zersiedelung der Schweiz schreitet voran. Die Kluft zwischen den Metropolitanräumen und den übrigen Landesteilen vergrössert sich. Um eine ausgewogene Raumentwicklung zu erreichen, stellt das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) ein

«Raumkonzept Schweiz» zur Diskussion. Dieses setzt auf die Stärkung der Metropolen sowie auf die Förderung strategischer Städtenetze und formuliert Strategien für den ländlichen Raum.

Drei Viertel der Schweizerinnen und Schweizer leben heute in Agglomerationen. Diese haben sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend in die ehemals ländlichen Gebiete ausgedehnt und sind flächenmäßig schneller gewachsen als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung. Zu wenig Beachtung wurde dabei der Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr geschenkt, was zur Verkehrszunahme beiträgt und vorab für den öffentlichen Verkehr hohe Kosten verursacht. Die stark dezentralisierten institutionellen Strukturen der Schweiz begünstigen zudem die unkoordinierte Siedlungsentwicklung. So bilden die Agglomerationen heute eine Ansammlung von Gemeinden, die

unterschiedliche, zum Teil gegensätzliche Einzelinteressen verfolgen, anstatt zusammenzuarbeiten. Den Agglomerationen steht ein ländlicher Raum gegenüber, der einen nicht zu unterschätzenden Lebens- und Wirtschaftsraum darstellt.

Bauzonenreserven überdenken

Die fortschreitende Zersiedelung der Schweiz zeichnet sich auch im Bodenverbrauch und im Bestand an Bauzonen ab. Der Bodenverbrauch beträgt unvermindert fast einen Quadratmeter pro Sekunde. Auf den noch nicht überbauten Bauzonen von 60'000 Hek-

taren – bei einem Gesamtbestand von 220'000 Hektaren – könnte Lebens- und Wohnraum für rund 2,5 Millionen Menschen realisiert werden. Im Verhältnis zur Bevölkerung liegen die grössten Bauzonenreserven im ländlichen Raum. So stellt sich denn die Frage, ob sich die Bauzonenreserven tatsächlich an jenen Orten befinden, wo der Bedarf am grössten und das Siedlungswachstum erwünscht ist.

Raumentwicklung bisher nicht nachhaltig

Nach Überprüfung der aktuellen räumlichen Entwicklung kommt das ARE zum



«Der Bodenverbrauch beträgt unvermindert fast einen Quadratmeter pro Sekunde.»

Schluss, dass die Raumentwicklung der Schweiz in den letzten Jahrzehnten als nicht nachhaltig zu bezeichnen ist. Darunter leiden insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der Metropolräume und diejenige der Tourismusdestinationen. In Teilen des ländlichen Raums nimmt die wirtschaftliche Substanz ab. Bevölkerung und Arbeitsplätze konzentrieren sich übermäßig stark in den Metropolen. Die Agglomerationen, in denen die Tendenz zu sozialer und funktionaler Entmischung besteht, dehnen sich weiter aus. Damit nimmt die Zwangsmobilität weiterhin zu. Weil sich die Siedlungsgebiete stetig und mit geringer Dichte ausdehnen, gleichzeitig aber mit allen Infrastruktur-einrichtungen erschlossen sein müssen, sind die Kosten der heutigen Siedlungsstruktur insgesamt sehr hoch und belasten die öffentliche Hand immer stärker.

«Raumkonzept Schweiz»

Um die Raumentwicklung der Schweiz in nachhaltige Bahnen zu lenken, legt das ARE nun ein «Raumkonzept Schweiz» vor und stellt es zur Diskussion. Das «Raumkonzept Schweiz» basiert auf einer polyzentrischen Schweiz, die mehrere Netze von Orten unterschiedlicher Grösse umfasst, zwischen denen offene Landschafts- und Naturräume liegen. Das «Raumkonzept Schweiz» umfasst Rahmenstrategien für das ganze Land sowie spezifische Strategien für die städtischen und die ländlichen Räume.

Eine nachhaltige Raumentwicklung entsteht nicht von selbst. Für die Umsetzung des «Raumkonzeptes Schweiz» sieht das ARE vier Kategorien von Massnahmen vor:

- Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten (Gemeinde, Kantone, Bund etc.).
- Bessere Übereinstimmung der verschiedenen Politikbereiche (Kohärenz der Sektoralpolitiken).

- Einsatz marktwirtschaftlicher und finanzieller Instrumente, um Anreize für eine nachhaltige Raumentwicklung zu schaffen.
- Gesetzesänderungen, insbesondere eine Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG).

Eine der grössten Herausforderungen der kommenden Jahre sieht das ARE in der verstärkten Zusammenarbeit aller an der Raumplanung Beteiligten, also der verschiedenen staatlichen Institutionen, der Wirtschaft und der Verbände. Bereits bestehende Formen der Zusammenarbeit wie die «Tripartite Agglomerationskonferenz», in der Bund, Kantone, Städte und Agglomerationsgemeinden gemeinsam Lösungen entwickeln, sollten gestärkt, ausgeweitet und auf andere Bereiche übertragen werden. Der Einsatz finanzieller und marktwirtschaftlicher Instrumente würde es ermöglichen, die Siedlungs-entwicklung nach innen zu unterstüt-

zen und sie verstärkt nach den Kriterien der nachhaltigen Entwicklung zu steuern. Die wichtigsten Ansätze für eine Revision des RPG sieht das ARE in folgenden Punkten:

- Berücksichtigung der Städte und Agglomerationen;
- Überprüfung der Raumplanungsinstrumente (unter anderem Ziele und Geltungsbereich von Konzepten und Sachplänen des Bundes, interkantonale und grenzüberschreitende Richtplanung);
- Steuerung der Siedlungsentwicklung beispielsweise durch höhere Anforderungen an die kantonalen Richtpläne;
- kohärentes Konzept zum «Bauen ausserhalb der Bauzone»;
- Überprüfung der Planungsverfahren im Hinblick auf eine Vereinfachung und Vereinheitlichung und damit auch Beschleunigung.



«Gegen die Krise in der Raumplanung müssen wir jetzt angehen»

• • • •

Interview: Pieter Poldervaart
Fotos: Annett Altvater



Die Raumplanung in der Schweiz steckt in der Krise, sagt die Berner Nationalrätin Franziska Teuscher. Die Oberaufsicht des Bundes müsse gestärkt werden, es braucht verbindliche Normen und eine Harmonisierung der kantonalen Richtpläne. Die Nutzung von Industriebrachen und Siedlungsflächen sei schlecht koordiniert. Besonders wichtig ist der Berner Nationalrätin die Förderung der Städte als Lebensraum.

Franziska Teuscher (1958) ist Biologin und absolvierte das Nachdiplomstudium in Umweltwissenschaften an der Universität Zürich. Sie war wissenschaftliche Mitarbeiterin am Botanischen Institut der Universität Neuenburg, Mitinhaberin eines privaten Planungs- und Beratungsbüros und amtiert heute als Zentralpräsidentin des Verkehrsclubs der Schweiz (VCS). Die grüne Berner Nationalrätin ist unter anderem Vorstandsmitglied der parlamentarischen Gruppe «Boden und Raumordnung».

«Die Raumentwicklung in der Schweiz ist nicht nachhaltig», so lautet eine zentrale Aussage des Raumentwicklungsberichts (REB). Welche Schlüsse ziehen Sie daraus?

Ich will die Leistung dieses Berichts nicht schmälern. Es ist wichtig, dass man die Missstände auf den Punkt bringt. Doch die sind eigentlich schon seit 1970 bekannt. Seither wiederholt sich in regelmässigen Abständen das Lamento über den Bodenverschleiss infolge der Siedlungstätigkeit. Dieser Verschleiss geht jedoch ungebremst weiter; die Zersiedelung und die Mobilität nehmen zu, wir sind keineswegs auf dem Pfad der Nachhaltigkeit. Das hat uns auch der Fall im freiburgischen Galmiz gezeigt. Der REB darf darum nicht ein weiterer Bericht unter vielen sein, denn wir stecken in einer Kritensituation: In der Raumplanung sind Willkür und Wildwuchs beinahe Alltag.

Das sind haptische Vorwürfe...

...aber sie sind berechtigt: Unsere Verfassung verlangt klar, dass die Raumentwicklung nachhaltig sein sollte. Der Trend hingegen weist in die entgegengesetzte Richtung. Pro Sekunde verschwindet heute in der Schweiz ein Quadratmeter Boden unter Beton. Viele Fakten, die der REB auflistet, standen schon in den «Grundzügen der Raumordnung» von 1996. Eigentlich dokumentiert der Bericht nichts anderes als die Ohnmacht der staatlichen Raumplanungspolitik. Doch was nach wie vor fehlt, sind Nägel mit Köpfen.

Wer hat versagt?

Die Raumentwicklung hat nicht jenen Stellenwert, der ihr eigentlich zukommen müsste. Und es fehlt der politische Wille, etwas an dieser Situation zu ändern. Schuld daran ist die Zuteilung der Kompetenzen: Der Bund hat zwar aufgrund des Verfassungsauftrags die Oberaufsicht, der Vollzug ist aber Sache der Kantone und Gemeinden. Und

diese stellen häufig die Interessen der Wirtschaft über jene von Landschafts- und Heimatschutz. «Galmiz» ist nur eines von vielen Beispielen. Damit keine weiteren «Galmize» passieren, muss der Bund jetzt sehr schnell über die Bücher gehen. Ohne verstärkte Kompetenzen auf Bundesebene wird es auch keine Harmonisierung der Entwicklung auf Landesebene geben. Die Koordination der einzelnen Politikbereiche Raumplanung, Verkehr, Umwelt, Regionalentwicklung, Landwirtschaft und Wirtschaft muss stark verbessert werden. Der Bund sollte auch Richtpläne zurückweisen, wenn diese nicht nachhaltig sind. Bundesrat und Parlament müssen zudem mehr Geldmittel bereitstellen, damit das ARE die Oberaufsicht effizient wahrnehmen kann. Gegenwärtig werden die Budgets eher zusammengestrichen.

Also ein Vollzugsdefizit?

Ganz eindeutig. Wohin das führt, kann man entlang der Autobahnachse Bern-Zürich begutachten. Da hat man mit neuen Einkaufszentren und Siedlungsprojekten die Landschaft praktisch zubetoniert. Andere Beispiele sind Industrieflächen in den Zentren, die brach fallen, während sich an der Peripherie stets neue Betriebe ansiedeln; Ausnutzungsziffern, die nicht wahrgenommen werden; oder der Verzicht der öffentlichen Hand, den Mehrwert abzuschöpfen. Positiv am REB ist, dass deutlich wird, dass die Schweiz zu grossen Bauzonen hat. Der Bericht zeigt weiter die Problematik des ausufernden Zweitwohnungsbau und der zahlreichen leer stehenden Gebäude im ländlichen Raum auf. Doch insgesamt ist auch das wenig Neues – die Fachwelt kennt diese Missstände seit Jahren. Eine zentrale Frage beantwortet der REB nicht: weshalb es so weit kommen konnte. Genau das wäre aber die Basis für eine Kursänderung.

Der REB legt vier Szenarien vor – welches favorisieren Sie?

Zuerst einmal bin erstaunt darüber, dass man nur in Szenario 4 von massiv steigenden Energiepreisen ausgeht. Diese Entwicklung ist ja heute schon klar absehbar. Gehen wir vom Planungsziel einer nachhaltigen Entwicklung aus, wie dies die Bundesverfassung verlangt. Die gesamte künftige Siedlungstätigkeit und Raumgestaltung muss somit diesem Kriterium entsprechen. Das Szenario 1 bedeutet aber faktisch: Weiter machen wie bisher. Dieses Szenario ist demnach verfassungswidrig. Auch das zweite Szenario, die Zersiedelung, ist keine Option für die Zukunft. Die Varianten 3 und 4 hingegen enthalten interessante Ansätze. Die vorgeschlagenen Lösungen bei Szenario 3 – eine verdichtete Bauweise, die Nutzung brachliegender Immobilien und die Koordination von Siedlungstätigkeit und Verkehr – wären ein Schritt vorwärts in Richtung mehr Nachhaltigkeit. Aber auch das Szenario 3 ist nicht per se nachhaltig: Die erhöhte Mobilität bedingt Investitionen in neue Infrastrukturen. Szenario 4 macht deutlich, dass Kantönlgeist und Kirchturmpolitik Gift sind für eine nachhaltige Raumentwicklung. Mit der Bildung neuer Regionen, wie sie in diesem Szenario vorgesehen sind, könnte eine haushälterische Bodennutzung und eine Trendwende im Bodenverbrauch wirksamer herbeigeführt werden.

Die Grünen hatten vor einem Jahrzehnt eine Volksinitiative zur Bildung von fünf Regionen vorbereitet – ist das kein Thema mehr?

Die Förderung von regionalen Schwerpunkten, wie es auch Szenario 4 postuliert, ist zwar dringend nötig, doch bis sich eine solche Idee durchsetzt und ihre Umsetzung aktuell wird, vergehen Jahrzehnte. Vor 2030 passiert hier garantiert nichts. Wir sollten deshalb nicht Zeit verlieren mit chancenlosen Wunschträumen. Wichtiger ist es, dass wir jetzt sofort die Debatte führen, wie wir Nachhaltigkeit und Raumentwicklung verknüpfen, Verkehr und

Siedlungsentwicklung aufeinander abstimmen und die kantonalen Richtpläne besser koordinieren.

Die Verlierer sind programmiert – soll man sich von gewissen wirtschaftlich schwachen Regionen verabschieden?

Die Welt ist in einem permanenten Wandel. Unsere Vorfahren siedelten sich nicht in entlegenen Bergtälern an, weil ihnen die schönen Berge und das rauhe Klima besonders gefielen. Es gab damals handfeste wirtschaftliche Gründe für die Besiedelung der Alpentäler. Die Situation ist heute eine andere. Immer mehr Menschen verlassen diese Bergtäler und leben in Städten oder wenigstens in der Nähe von Grossagglomerationen. Wir müssen uns also die Frage stellen: Sollen wir weiterhin für alle Zeit mit grossem finanziellen Aufwand künstlich eine Siedlungstätigkeit in Bergtälern aufrechterhalten und fördern, wenn dort eigentlich kaum noch jemand mehr leben will? Solche Prozesse können raumplanerisch höchstens begleitet, aber keinesfalls verordnet werden. Was wir brauchen, ist ein Szenario, das nicht den Verkehr oder die Siedlung zum Massstab nimmt, sondern den Menschen und die Umwelt. Und dann überlegen wir, wie wir Wirtschaft, Siedlung und Verkehr entwickeln müssen, um eine nachhaltige Raumentwicklung zu erreichen.

So oder so, Raumentwicklungs politik kann man nicht losgelöst von Finanzpolitik diskutieren. Regionale Zentren sind sinnvoll, aber man muss sie auch längerfristig finanzieren wollen. Für attraktive Zentren braucht es Schulen, ein kulturelles Angebot, eine Gesundheitsversorgung und einen gut ausgebauten öffentlichen Verkehr – das alles ist nicht gratis zu haben.

Die uneinheitlichen kantonalen Bau- und Planungsvorschriften und die sakrosankte hohe kommunale Autonomie in der Nutzungsplanung sind mitverantwortlich für das Desaster in unserer Raumplanung.

Braucht es also eine RPG-Revision?

Nicht zwingend. Der Ansatz, Siedlungs- und Landwirtschaftsland zu trennen, ist ja festgeschrieben. Die Analyse zeigt, dass es beim Vollzug hapert. Das hängt auch damit zusammen, dass Boden als Kapitalanlage und als Spekulationsobjekt missbraucht wird. Man müsste das RPG nicht komplett ändern, sondern neu denken: Statt des einseitigen wirtschaftlichen Wachstums muss die nachhaltige Entwicklung im Zentrum stehen: der Erhalt der Schweiz als wertvoller Lebensraum, das Wohlergehen der Bevölkerung. Eine schöne Landschaft und eine gute Lebensqualität sind auch im Wettbewerb um mehr Feriengäste und um neue Unternehmen wichtige Faktoren. Wir brauchen deshalb ein raumplanerisches Instrument, damit im Zug der Globalisierung nicht Gemeinden gegen Gemeinden, Kantone gegen Kantone, Länder gegen Länder und selbst Europa gegen Asien ausgespielt werden können. Um diesen für Mensch und Umwelt unsäglichen Wettbewerb zu entschärfen, muss vor allem der Bund mehr Kompetenzen erhalten. Zudem brauchen wir eine materielle Steuerharmonisierung.

Sind sich die Gemeinden der Gefahr bewusst, dass sie am Ast sägen, an dem ihr Wohlstand hängt?

Natürlich wissen sie das. Aber sie stehen im direkten Konkurrenzkampf mit den Nachbargemeinden. Dramatisch ist die Situation besonders in den Städten. Viele Menschen ziehen an die Peripherie. Die Innenstädte entvölkern sich, weil der vorhandene Wohnraum schlecht genutzt wird. Man wohnt vor der Stadt, arbeitet tagsüber dort und fährt abends wieder in die Peripherie. Den Innenstädten Leben zurückzugeben ist ein wichtiges Postulat, und zwar nicht nur Leben in Form von Luxuswohnungen, sondern in Gestalt von nachhaltigen Siedlungsstrukturen. Dazu muss auch die politische Stellung der Städte verstärkt werden. Sie ha-

ben heute immer noch eine schwache Lobby. Der Städteartikel in der Bundesverfassung ist ein Anfang. Doch auch in der Bundespolitik fehlt das Bewusstsein für die Bedeutung der Städte. Ein altes, aber noch immer aktuelles Beispiel ist die Tatsache, dass Bern für seine Leistungen als Hauptstadt nicht entsprechend entschädigt wird, im Gegensatz zu wohl allen anderen Hauptstädten Europas.

Jetzt geloben die Kantone Besserung und wollen «Interkantonale Arbeitszonen» für Grossinvestoren bereitstellen. Eine gute Idee?

Sie tönt nicht schlecht. Eine solche Koordination zwischen den Kantonen ist jedoch schon längst im RPG vorgesehen. Passiert ist bisher nichts. Wenn man jetzt endlich vorwärts machen will, finde ich das erfreulich. Man muss aber gewährleisten, dass – trotz interkantonaler Absprachen – nicht plötzlich ein Kanton ausschert und hintenherum eigene Zonen anbietet. Falls es also tatsächlich zur Schaffung solcher Arbeitszonen käme, müsste das ARE Sanktionsmöglichkeiten erhalten. Bei Widerhandlungen könnten zum Beispiel Subventionen gestrichen werden. Sonst herrscht wie bisher Egoismus pur – in Gemeinden und Kantonen.

Trotz Diskussionen um Industriezonen darf der Wohnungsbau nicht vergessen gehen. Um eine vernünftige Siedlungsentwicklung zu erreichen, brauchen wir einen nationalen Sachplan Siedlungsentwicklung.

Wir haben heute Bauzonen, die Lebensraum für weitere 2,5 Millionen Menschen bieten. Ab 2020 wird aber die Schweizer Bevölkerung wieder zurückgehen. Trotzdem wird munter weiter Bauland eingezont. Der Bund müsste deshalb eine aktive Rückzonungspolitik aufgleisen. Die Grünen haben einen entsprechenden Vorstoss lanciert. Der Bundesrat antwortete, man könne heute nicht zuverlässig beantworten, welches die zweckmässigen Lösungsansätze seien – obwohl der REB eben

diese Problematik aufwirft. Da frage ich mich halt schon, was solche Berichte bringen.

Was für Instrumente könnten den Trend brechen?

Was mit Zahlen bezifferbar ist, ist auch kontrollierbar – es braucht klare Zielwerte für die Siedlungsentwicklung. Wir müssen verbindliche Vorgaben aufstellen, wie viel Boden pro Person versiegelt werden darf. Deutschland etwa kennt solche Zahlen, das könnte ein Vorbild für uns sein. Denkbar wären auch finanzielle Mittel, also Anreize oder Sanktionen. Man könnte zum Beispiel eine Lenkungsabgabe auf Wohnraumfläche einführen. Ein anderes Kapitel ist das beinahe unbremste Wachstum von Ferienhaus-siedlungen. Statt immer neue Gebiete zu erschliessen, stellt sich die Frage, ob man nicht gescheiter in bestehenden Dörfern baut. Chaletsiedlungen verursachen der Gemeinde enorme Folgekosten für die aufwändige Infrastruktur, die auf eine Spitzenauslastung ausgerichtet ist. Abgesehen davon verunstaltet man mit dieser Infrastruktur auch die Landschaft und entzieht damit dem Tourismus längerfristig die Lebensgrundlage. Darüber liest man im REB aber fast nichts.

Ist die stärkere Entwicklung des Tourismus eine Gefahr?

Allerdings. Heute findet zwischen den einzelnen Kurorten, die sich punkto Investitionen in neue Infrastrukturanlagen überbieten, ein unsägliches Wettrennen statt. Wie das enden kann, haben wir in Leukerbad erlebt. Gemeinde und Tourismusgesellschaften klotzten, bis Gemeinde und Gesellschaften pleite waren. Schöner ist Leukerbad trotz dieser Investitionen nicht geworden. Wir haben heute bei den touristischen Bahnen massive Überkapazitäten. Wenn wir den letzten Berg erschliessen, haben wir unser touristisches Kapital verspielt.

Wie soll es nun weitergehen mit dem REB?

Das liegt in der Hand des Bundesrats. Entscheidend wird sein, wie er die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» überarbeitet. Da mache ich mir keine allzu grossen Hoffnungen. Die bisherigen Antworten auf unsere Motionen in Fragen der Raumentwicklung zeigen, dass der Bundesrat am liebsten zuwarten will. Doch Nichtstun und auf Zeit spielen treibt die Abwärtsspirale weiter. Wer wie im Szenario 1 auf kurzfristiges Wirtschaftswachstum setzt, rast in eine Einbahnstrasse. Wir müssen den nachfolgenden Generationen eine lebenswerte Schweiz hinterlassen, doch unsere Landschaftsressourcen sind be-

grenzt. Nötig wäre es, bei jedem Quadratmeter neu versiegeltem Boden dieselbe Fläche andernorts wieder zu öffnen. Doch das Bewusstsein für diese Problematik ist sehr schwach entwickelt und der Druck der Wirtschaft, neue Flächen zu nutzen, steigt eher noch. Immerhin, «Galmiz» ist ein Hoffnungszeichen. Raumplanung ist plötzlich wieder ein Thema; die Bevölkerung protestiert gegen die Ansiedlung eines Industriebetriebs in der offenen Landschaft. Und diese Chance sollten wir nutzen, um langfristig auf den Pfad einer nachhaltigen Raumentwicklung zu finden. Wir müssen aber sofort handeln – die Bundesverfassung liefert uns die dafür notwendige Grundlage.



Wertvoller Blick in die Zukunft

• • • •

Lukas Bühlmann
lukas.buehlmann@vlp-aspan.ch



Der Raumentwicklungsbericht kommt zur richtigen Zeit und nimmt wertvolle Analysen vor. Doch er weist auch Lücken auf.

Statt Gesetze zu ändern drängt sich eher auf, Politik und Verwaltung vermehrt für die Ziele der Raumplanung zu sensibilisieren.

1987 bezog der Bundesrat letztmals in einem umfassenden Bericht Stellung zum Stand und zur Entwicklung der Bodennutzung. 18 Jahre hat es somit bis zur Präsentation eines neuen Raumentwicklungsberichts gedauert; höchste Zeit also für eine aktuelle Auslegeordnung und die Formulierung zeitgemässer Entwicklungsvorstellungen. Der Raumentwicklungsbericht des ARE ist aus diesen Gründen zu begrüssen. Er fällt zudem in eine Zeit, in der die Raumplanung wegen der umstrittenen Industrieansiedlung in Galmiz und der Probleme rund um das Zürcher Fussballstadion Hardturm in die Schlagzeilen geraten ist. Erfreulich im Hinblick auf eine breite Diskussion ist, dass der Bericht – mit Schärfen und Kanten – als Verlautbarung des Amtes daherkommt.

Lückenhafte Analyse

Der Analyseteil des Berichts enthält eine Zusammenstellung wertvoller Zahlen und Fakten zur räumlichen Entwicklung. Gewisse Fragen werden allerdings nicht oder nicht in der gewünschten Tiefe behandelt. So fehlt beispielsweise eine Auseinandersetzung mit den Instrumenten und mit dem Vollzug der Raumplanung. Auch auf das Spannungsfeld von Raumplanung und Politik wird nicht näher eingegangen. Für ein besseres Verständnis der räumlichen Entwicklung und mit Blick auf die angekündigte Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) wären solche Auseinandersetzungen wichtig gewesen.

Nicht überraschend ist die Feststellung, dass die Raumentwicklung der letzten Jahrzehnte als nicht nachhaltig bezeichnet werden muss. Die Indikatoren, die zu dieser Beurteilung geführt haben, und die ihnen unterlegten Daten sind jedoch nicht immer nachvollziehbar. Für verlässlichere Aussagen bedürfte es einer besseren Raumbeobachtung durch Bund und Kantone. Der Kanton Zürich mit seiner aus-

gezeichneten Raumbeobachtung könnte dafür ein Beispiel sein.

Auch Erfolge dokumentieren

Zu hoch gegriffen ist der Anspruch des ARE, die Nachhaltigkeit in den drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Gesellschaft umfassend zu beurteilen. Solche Untersuchungen sind nur schwer möglich, schon gar nicht mit den vorhandenen Ressourcen. Etwas untergegangen sind im Bericht die Errungenschaften der Raumplanung, die es durchaus auch gibt. Bundesrat Moritz Leuenberger hielt letztes Jahr an der Tagung der VLP-ASPAN zum 25-jährigen Bestehen des RPG zu Recht fest, dass die Schweiz ohne Raumplanung anders aussehen würde. Mit dieser Feststellung soll die Entwicklung nicht beschönigt werden. Die Raumplanung von Bund, Kantonen und Gemeinden hat aber – gerade auch im Vergleich zu dicht besiedelten Gebieten im Ausland – wesentlich dazu beigetragen, dass trotz erheblich gewachsenen Raumbedarfs für Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Verkehr eine hohe Lebensqualität erhalten werden konnte.

Planerisches Wunschdenken?

Die vier Szenarien zur künftigen räumlichen Entwicklung beleben die Diskussion. Um ernsthaft etwas zu bewegen, sind sie jedoch wissenschaftlich zu wenig fundiert. Sie stehen zum Teil im luftleeren Raum und sind zu wenig auf die treibenden Kräfte der Raumplanung, die Planungsinstrumente und die politischen Strukturen ausgerichtet. Auch ist die Kombination der Variablen nicht immer nachvollziehbar. Weshalb soll beispielsweise die Bildung regionaler Ebenen in Szenario 4 zu einem Anstieg der Energiekosten führen? Das Raumkonzept Schweiz ist Ausdruck des Verfassungsauftrags einer dezentralen, konzentrierten Besiedlung des Landes. Man muss sich daher fragen, ob

das vorliegende Konzept nicht ein zu starkes Wunschdenken darstellt, das sich am Verfassungsauftrag orientiert, während die (wirtschaftliche) Realität eine andere ist. Ohne Zweifel werden die wirtschaftlichen Mechanismen die Entwicklung des Landes massgeblich beeinflussen, künftig wohl noch stärker als bisher. Vor der Wirkungskraft der Wirtschaft zu kapitulieren, wäre jedoch falsch. Eine gewisse Steuerung der Entwicklung durch die Raumplanung und die verschiedenen Sektoralpolitiken ist durchaus möglich. In diesem Sinn ist das Szenario einer polyzentrischen Schweiz, welches das ARE in seinem Bericht vorzeichnet, weiterzuentwickeln.

Demografische und wirtschaftliche Entwicklung berücksichtigen

Den vorgestellten Szenarien und dem «Raumkonzept Schweiz» liegen die Bevölkerungsszenarien des Bundesamts für Statistik zu Grunde. Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung und insbesondere die zunehmende Alterung nehmen in den Szenarien und im Raumkonzept jedoch nicht den ihnen gebührenden Stellenwert ein. Die zunehmende Alterung beispielsweise führt zu veränderten Wohnbedürfnissen und zu einer rückläufigen Nachfrage nach Einfamilienhäusern an wenig zentralen Lagen. Diese veränderten Ansprüche an die Infrastruktur sind raumplanerisch von grosser Bedeutung und müssen in einem räumlichen Entwicklungskonzept thematisiert werden. Berücksichtigung finden muss auch die zu erwartende wirtschaftliche Entwicklung, wobei diese nur schwer vorhersehbar ist.

Spielräume nutzen statt Gesetze ändern

Der Raumentwicklungsbericht soll gemäss den Vorstellungen des ARE in eine Gesamtrevision des RPG münden. Eine

solche drängt sich nach Meinung der VLP-ASPAN jedoch höchstens punktuell auf. Das RPG ist ein gutes und auch 25 Jahre nach dessen Inkrafttreten immer noch zeitgemäßes Gesetz. Anstelle einer umfassenden Gesetzesrevision wäre es besser, den Vollzug zu verbessern und die Spielräume zu nutzen, die das Gesetz und seine Planungsinstrumente eröffnen. Der kantonale Richtplan beispielsweise birgt ein grosses Optimierungspotenzial. Allein schon zwischen den Richtplänen der ersten und zweiten Generation bestehen Welten, und die Qualität künftiger Richtpläne wird sich ohne Zweifel noch einmal verbessern. Ähnliches wird bei der Überarbeitung der heutigen Sachpläne passieren, und auch die Gemein-

den haben in der Nutzungsplanung viel dazu gelernt. Punktuell sind gewisse Gesetzesanpassungen wohl nötig. So braucht es beispielsweise Vorschriften zu den Agglomerationsprogrammen des Bundes. Auch sollte die Gewährung von Bundesbeiträgen künftig besser mit dem Erfordernis einer nachhaltigen Entwicklung verknüpft werden (Art. 30 RPG). Und wenn man es mit der nachhaltigen Siedlungsentwicklung ernst meint, kommt man um die Prüfung von griffigen Massnahmen und neuen Instrumenten wie der Erarbeitung eines nationalen Siedlungsplans nicht herum. Aus dem gleichen Grund ist es sicher auch sinnvoll, Funktionsweise und Nutzen marktwirtschaftlicher Instrumente näher abzuklären. Eine gute und nach-

haltige Raumplanung ist letztlich aber davon abhängig, dass sich in den Köpfen der Menschen etwas bewegt und dass das heutige Gartenzaudenken abgestreift wird. Die Sensibilisierung der Akteure und politischen Entscheidungsträger für die Anliegen der Raumplanung ist in diesem Sinn von zentraler Bedeutung. Die VLP-ASPAN leistet dazu gerne ihren Beitrag.



Lukas Bühlmann (1957), lic. iur., wirkte als juristischer Mitarbeiter im damaligen Bundesamt für Raumplanung. Seit 1990 arbeitet er bei der VLP-ASPAN, seit 2003 in der Funktion als Direktor.

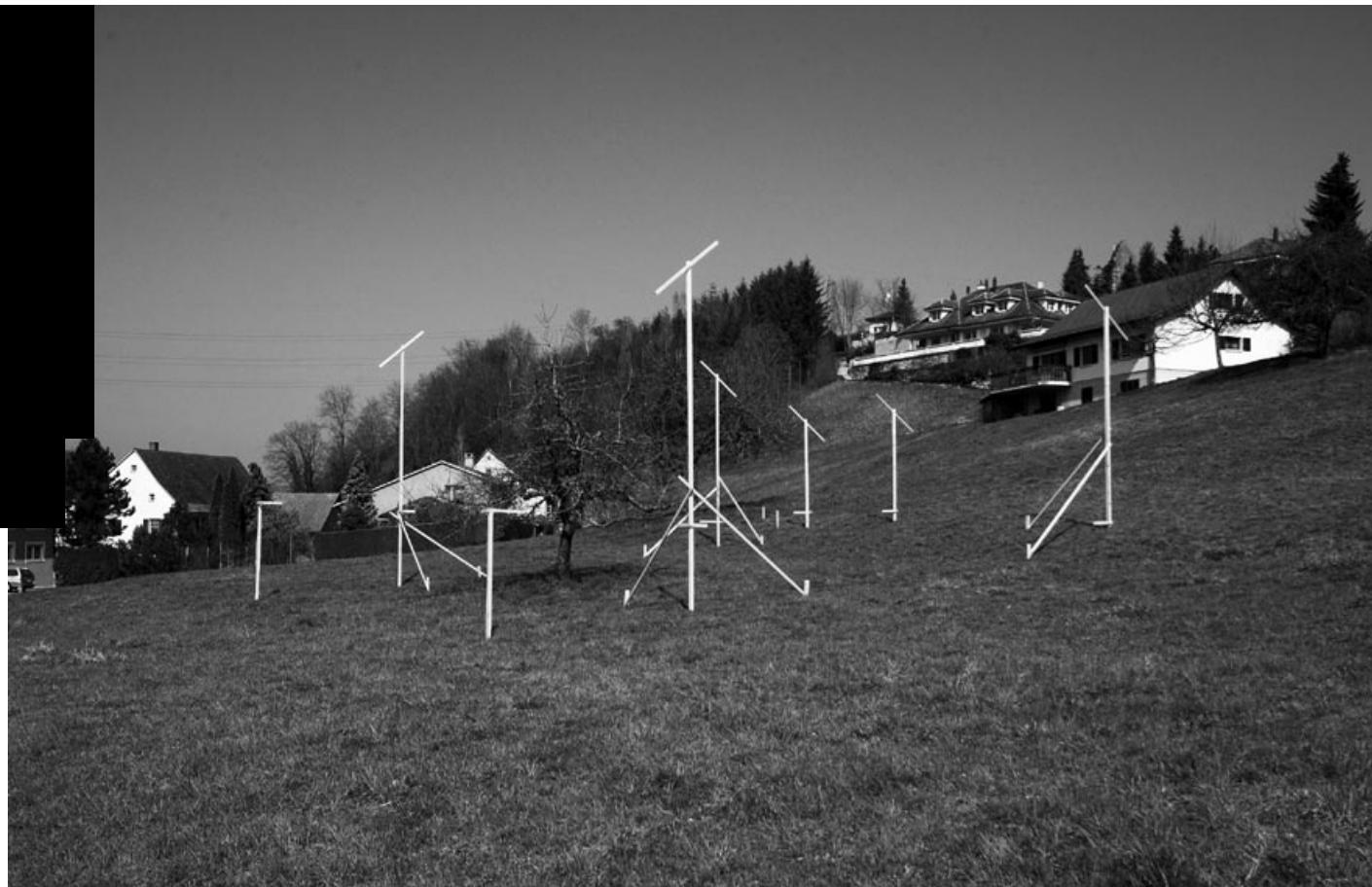


Der Traum vom individuellen Lebensraum: ein Hüsl im Grünen...

Vollzug verbessern statt Gesetze ändern

• • • •

Raimund Rodewald
r.rodewald@sl-fp.ch



Seit 1970 ist der Flächenverbrauch durch Siedlungstätigkeit als das grösste Raumplanungsproblem erkannt. Angesichts der nach wie vor nicht nachhaltigen Raumentwicklung in der Schweiz ist eine Stärkung und

Ausformulierung der Bundesraumplanung unerlässlich. Der Bund soll die haushaltische Bodennutzung endlich verdeutlichen und von den Kantonen einfordern.



Historisches Ortszentrum, mehrfach entstellt

Der «Fall Galmiz» hat seit November 2004 in der Öffentlichkeit grosse Wellen geworfen und vielen Menschen bewusst werden lassen, wie notwendig es ist, unverbaute und unerschlossene Flächen frei zu halten. In weiten Kreisen führte das Vorgehen des Staatsrats des Kantons Freiburg zu Kopfschütteln und Empörung.

Kritisiert wurde namentlich die blitzartige, von ARE und Bundesrat gebilligte Einzonung von 55 Hektaren Gemüsebaufläche ausserhalb des Bauerndorfs Galmiz für das lange Zeit unbekannt gebliebene amerikanische Biotech-Unternehmen AMGEN. Nun liegt der Raumentwicklungsbericht des ARE vor, der unter anderem auch eine Antwort auf die Frage liefern will, wie künftig ein weiterer «Fall Galmiz» und damit die fortschreitende Zersiedelung und der Gestaltverlust unserer Landschaften vermieden werden können.

«Koalition der Zersiedelung»

Seit 1970 wiederholt sich in der Schweiz regelmässig das Lamento über den beschleunigten Flächenverbrauch für die Siedlungstätigkeit. Bereits 1987 wurde im Raumplanungsbericht des Bundesrats verlangt, dass mit der haushälterischen Bodennutzung endlich Ernst zu machen und eine «Trendwende im Bodenverbrauch» herbeizuführen sei. Der neuste Raumentwicklungsbericht gliedert sich nahtlos in die früheren Berichte ein. Das statistische Material ist umfangreich und dokumentiert nichts anderes als die Ohnmacht der staatlichen Raumplanungspolitik: «Die Raumentwicklung der letzten Jahrzehnte ist im Sinne der Bundesverfassung nicht als nachhaltig zu bezeichnen.» [S. 66] Über die Ursachen erfährt man dennoch im Bericht relativ wenig. Primär ist an fünf Prinzipien zu denken:

- die hohe kommunale Autonomie in der Nutzungsplanung bei gleichzeitiger eklatanter Schwäche der übergeordneten Behörden;
- die häufige Verpolitisierung der Planungsentscheide bei gleichzeitigem Fehlen einer gerichtlichen Überprüfbarkeit (kein Verbandsbeschwerderecht);
- die starke privateigentumsrechtliche Bindung des Bodens;
- die Uneinheitlichkeit der kantonalen Bau- und Planungsvorschriften;
- das Fehlen von finanziellen Anreizen beziehungsweise von Mehrwertabschöpfungen. Gerade letzterer Aspekt ermöglicht im Extremfall die einseitige Zuteilung des Nutzens an den bauwilligen Grundbesitzer respektive der Kosten an das Gemeinwesen.

Basis für die flächige Siedlungsentwicklung bildet der einzigartige Infrastrukturperfektionismus der Schweiz seit

den Fünzigerjahren, den Eisinger & Schneider [Stadt-Land Schweiz, 2003] in Kombination mit dem Prinzip des Jeder-für-sich-Planens die «Koalition der Zersiedlung» nennen. Heute leben geschätzte 70 Prozent der Bevölkerung in der Nähe eines Verkehrsknotenpunkts, aber auch fast jeder Bauernhof und 90 Prozent der Schweizer Alpen sind mit Strassen erschlossen. Das Kanalisationsnetz reicht bis weit in die voralpinen und alpinen Streusiedlungsgebiete hinein. Ein 76'000 Kilometer langes Freileitungsnetz überzieht das Land. Der Service public ist weitreichend. Diese Schweiz der Versorgungsnetze erbringt Vorteile, hat aber eben auch Nachteile. Zu nennen ist die schwammartige Ausbreitung der Siedlungsgebiete bei gleichzeitig relativ geringer Ausnutzung – die durchschnittliche Dichte der Bauzone dürfte bei 0,4 liegen. Während in den Zentren die Industrieflächen zu Brachen werden, siedeln sich an der Peripherie stets neue Betriebe an. Der Boden verkommt zu einem Verbrauchsgut.

Gewichtung der Vorschläge fehlt

«Daher liegt eine der grössten Herausforderungen für die schweizerische Raumplanung (...) in einer verstärkten Zusammenarbeit und Koordination auf allen Ebenen (...).» Dieses Fazit des Raumentwicklungsberichts steht zu Beginn des Kapitels Umsetzung. Daneben werden auch die Verbesserung der Kohärenz unter den Sektoralpolitiken, der Einsatz marktwirtschaftlicher und finanzieller Instrumente (Stichwort Mehrwertabschöpfung) und schliesslich Gesetzesänderungen vorgeschlagen. Diese Vorschläge sind aus der Sicht der SL sicherlich zu begrüssen. Dennoch vermisst die SL angesichts des «Falls Galmiz» und des grossen Siedlungsdrucks auf die Landschaft eine Gewichtung der Vorschläge nach Dringlichkeit. Das Ziel, die noch unbauten Räume frei zu halten, bleibt ohne Umsetzungsvorschlag. Schliesslich

wird auch die Frage, wie die heutige Richtplanung verbessert werden soll, nur sehr allgemein beantwortet.

Was wäre zu tun? Statt dem gebetsmühlenartigen Ruf nach mehr Koordination müssten klare Zielwerte für die Siedlungsentwicklung formuliert werden. Deutschland beispielsweise hat sich zum Ziel gesetzt, dass bis 2020 pro Tag nicht mehr als 30 Hektaren neu überbaut werden sollen; heute sind es noch 129 Hektaren. In der Schweiz wurde bisher erst das Stabilisierungsziel von 400 Quadratmetern pro Kopf formuliert [Strategie nachhaltige Entwicklung des Bundesrates, 2002]. Für die Zielerreichung fehlen jedoch marktwirtschaftliche und effektive Anreize, um die Inanspruchnahme neuer Flächen zu vermindern.

Die SL ist daher der Meinung, dass der Bodenverlust seit dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes 1980 derart gross geworden ist, dass nur griffige Massnahmen weiterhelfen. Vieles liegt aber beim Vollzug des bestehenden Rechts im Argen. Auf dieses Vollzugsdefizit und Politikversagen wie im Fall Galmiz geht der Bericht kaum ein.

Die SL fordert daher dringend:

1. einen Sachplan «Siedlung Schweiz» zur Begrenzung des Siedlungswachstums;
2. die Formulierung von Bodenverbrauchszielen. Denkbar wäre zum Beispiel analog zu Deutschland das «4-Hektaren-Ziel», das den Flächenverbrauch von heute 11 Hektaren pro Tag limitieren würde. Dazu gehört die Ausarbeitung entsprechender Anreize sowie eines Kontingentverteilsystems;
3. die Stärkung der Richtplanung durch Erhöhung der Genehmigungsanforderungen als Voraussetzung für die Beitragsteilungen des Bundes und durch den Neuen Finanzausgleich [Art. 30 RPG];
4. eine Strategische Umweltprüfung (SUP) für Nutzungspläne und die Har-

monisierung der kantonalen Baurechtsvorschriften;

5. die Schärfung der Grenzen des Bauens ausserhalb der Bauzonen, verbunden mit einer Differenzierung der Landwirtschaftszone;
6. eine verstärkte Rolle des Bundes bei interkantonalen Raumplanungsfragen und Mitsprache bei Grossvorhaben.

Auch wenn der Ruf nach mehr Bundeskompetenz politisch unpopulär erscheint, eine Alternative dazu ist weit und breit nicht in Sicht. Eine generelle Stärkung der Bundesraumplanung lässt sich aus der bestehenden Verfassungsbestimmung ableiten. Wesentlich dafür ist aber ein klarer politischer Wille.



Raimund Rodewald, Dr. phil. Biol., wurde 1959 in Schaffhausen geboren. Er studierte an der Universität Zürich Biologie, promovierte 1989 in allgemeiner Botanik und erlangte das Diplom für das höhere Lehramt. Bei der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL) ist er seit 1990 tätig, zuerst als wissenschaftlicher Mitarbeiter und seit 1992 als Geschäftsführer. Rodewald ist zudem in Lehre und Forschung engagiert, zuletzt als Forschungsbeauftragter am IDHEAP an der Universität Lausanne.

Mut zur Konzentration

• • • •

Michel Schneider
michel.schneider@avenir-suisse.ch



Ohne Metropolisierung ist wirtschaftliches Wachstum kaum vorstellbar. Auf der anderen Seite würde diese Konzentration auch proaktives Verhalten im Bezug auf Regionen bedeuten, die sich entleeren. Doch der starke Föderalismus in der Schweiz wirkt dabei

als Hemmschuh. Ein Ausweg könnte sein, die grossen Städte im politischen Entscheidungsprozess zu stärken und ihnen beispielsweise einen Sitz im Ständerat einzuräumen.

«The 21st Century is the century of cities. People, goods, capital and data flow rapidly across borders to congregate in the most attractive cities of this age of global information. Such a concentration in turn becomes the driving force for the creation of further knowledge, culture and information.
In fact, major world cities now realize the importance of this density effect, and strive to implement the structural transformations that will enable them to become ever more attractive.»

Der japanische Investor Minoru Mori, unter anderem Bauherr von Roppongi-Hills in Tokyo, ist in seinem Bekenntnis zur urbanen Dichte geprägt von der Radikalität Le Corbusiers. Er bringt auf den Punkt, wohin wir uns im Zeitalter der Informationsgesellschaft bewegen. Je länger je mehr muss die Umkehr eines historischen Zusammenhangs postuliert werden. Seit der Industrialisierung war es so, dass Wirtschaftswachstum in irgendeiner Form auch Städtewachstum auslöste. Heute sind sich Regionalökonomien jedoch weitgehend einig, dass die so genannte produktive Verdichtung von Standorten, also eigentlich die Agglomerationsbildung oder Metropolisierung, eine wesentliche Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum darstellt. Nur so kann die notwendige «kritische Masse» von Menschen, Kapital und Informationen erzeugt werden, und nur so entsteht schliesslich die erforderliche Interaktionsdichte als Basis für eine höhere Wertschöpfung. Erfreulicherweise ist davon auch mehrfach im «Raumentwicklungsbericht 2005» die Rede. Pi-kanterweise wird jedoch die Metropolisierung als räumlicher Entwicklungsmodus per se negativ beurteilt.

Städtewachstum in die Höhe

Unverkennbar steht der neue Raum entwicklungsbericht in einer Tradition, die sich an den grossen Vorgängerprojekten der 1960/70er-Jahre orientiert – aber hoffentlich nicht die vergangene Planungseuphorie zum Vorbild hat. Denn bereits damals wurden in aufwändigen Prospektivstudien [ORL ETHZ/Kneschaurek] akribisch mögliche Trendentwicklungen der Besiedlung recherchiert und wünschbare Besiedlungsvarianten des Landes skizziert.

An den Entwurf des «Raumkonzepts Schweiz», das die postulierten Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung ausführt und «von einer polyzentrischen Schweiz ausgeht, die mehrere Netze von Orten unterschiedlicher Grösse umfasst, zwischen denen offene Landschafts- und Naturräume liegen», wird auch heute ein Wunschkatalog geknüpft, nämlich das einer dynamischen und solidarischen Schweiz. Ob der «Archipel Schweiz» oder das schweizerische Städtenetz insgesamt eine Leistungsfähigkeit erreicht, die sich mit jener einer grossen Metropole vergleichen lässt, ist zu hinterfragen. Im «Raumentwicklungsbericht 2005» wird zwar die urbane Realität anerkannt. Aber von einem eigentlichen Paradigmenwechsel ist noch nicht die Rede. An manchen Stellen wird noch stark aus einer ländlichen Befindlichkeit und Optik heraus argumentiert. So reflektiert die Stossrichtung der «Verwaltung» zumindest stellenweise auch die Ambivalenz des politischen Diskurses in der Schweiz: Man lamentiert über die Zersiedlung, legitimiert aber gleichzeitig die dezentrale Besiedlung des Landes («Verfassungsauftrag») und die verkehrstechnisch perfektionierte Feinerschliessung im Landesinnern. Man beklagt sich über die Sub- und Periurbanisation, schweigt sich jedoch über die für eine effektivere Verdichtung von Agglomerationen wohl unabdingbare höhere Ausnutzung von Arealflächen aus. Gefordert wer-

den müsste ein Städtewachstum in die Höhe anstatt in die Breite. Mit der Revitalisierung von oftmals peripher gelegenen Industriebrachen allein ist es nicht getan.

Föderalismus mit Folgen

Für eine stärkere Verdichtung und effektivere Agglomerationsbildung, die sowohl ökologisch als auch ökonomisch Sinn ergibt, brauchte es einen politischen Konsens, eine Art urbane Wachstumskoalition, die sich zugunsten der metropolitanen Räume einsetzt. Neben den erforderlichen gesetzlichen Anpassungen vor allem im Raumplanungsgesetz und dem Einsatz marktwirtschaftlicher Lenkungsinstrumente – wie im «Raumentwicklungsbericht 2005» erwähnt – bedarf es allerdings auch einer Überwindung des kleinräumigen helvetischen Denkens. Daraus könnte in Zukunft der Mut zur stärkeren Konzentration resultieren. Die regionalpolitisch motivierte, flächendeckende Versorgung mit öffentlichen Leistungen und Infrastrukturen sowie das nach wie vor in der Bundesverfassung festgeschriebene Ziel einer dezentralen Besiedlung führten in den vergangenen 50 Jahren zu einer teuer erkauften Demokratisierung von Dichte. Mut zur Konzentration würde jedoch bedingen, dass man sich im Gegenzug vermehrt auch proaktiv mit Schrumpfungs- und Entleerungsprozessen in peripheren Regionen auseinander setzte.

Trotz dieser Kritik: Das ARE leistet mit seinen Analysen zweifellos notwendige Grundlagenarbeit. Der «Raumentwicklungsbericht 2005» sowie das «Raumkonzept Schweiz» liefern wertvolle Anhalts- und Diskussionspunkte für den künftigen politischen Diskurs über die räumliche Entwicklung auf allen Ebenen. Die Umsetzungsstrategien sind weitgehend kohärent. Folgerichtig wird zur Diskussion gestellt, dass der schweizerische Föderalismus eine Vielzahl von räumlichen «Ungereimt-

heiten» produziert hat, die sich heute nicht mehr korrigieren lassen.

Städtevertretung im Ständerat

Zu Recht wird im «Raumentwicklungsbericht 2005» auf die Wichtigkeit der Governance-Aspekte in Agglomerationen verwiesen. Denn während sich erfolgreiche (Stadt-)Regionen wie München, Lyon, Dublin, Manchester, Helsinki oder Kopenhagen auf ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit konzentrieren, ringen die Schweizer Metropolitanregionen um ihre nationale Anerkennung und ihren internen Zusammenhalt. Damit etwa die politische Majorisierung durch folkloristisch gepräg-

te Kleinstkantone durchbrochen werden kann, muss die Position der Städte auf nationaler Ebene gestärkt werden. Der «Städteartikel» in der Bundesverfassung und die Agglomerationspolitik allein reichen nicht aus. Politisch anzustreben ist die Vertretung der fünf grössten Schweizer Städte mit je einem Sitz im Ständerat.

Zur Debatte steht die fundamentale Frage, ob der schweizerische Föderalismus in seiner Ausprägung eines extrem fragmentierten Entscheidungssystems im 21. Jahrhundert noch in der Lage ist, auf die Herausforderungen der globalen Massstabsverschiebung zu reagieren. Oder ob – und unter welchen Bedingungen – sich in unserem kleinräumigen System nicht viel-

mehr eine regionale und interkantionale Politikkoordination bewerkstelligen lässt, die auch nationale Wohlfahrtsziele zu erfüllen vermag, so dass die Schweiz als Ganzes am Ende nicht als Verliererin im globalen Standortwettbewerb dasteht.



Michel Schneider (1969), lic. rer. pol., NDK ETH Raumentwicklung, bis Sommer 2005 wissenschaftlicher Projektleiter bei Avenir Suisse. Unter anderem verantwortlich für die Publikationen «Stadtland Schweiz» (2003/2005) sowie «Baustelle Föderalismus» (2005).



Mut zur – baulichen – Konzentration: hoch oder quer, das ist hier die Frage...

Besser zusammenarbeiten auf allen Stufen

• • • •

Urs Geissmann und Barbara Santschi
info@staedteverband.ch



Die Schweiz ist heute ein Land der Städte und Agglomerationen. Raumordnung und Raumplanung müssen deshalb angepasst werden. Aber nötig ist mehr: Soll die Schweiz nicht zu einem zersiedelten Land

mit hohen Folgekosten werden, so müssen wir uns mindestens zu einer polyzentrischen urbanen Schweiz bekennen und auch politisch zu den nötigen Massnahmen stehen.

Bei einer ersten Wertung des vorliegenden Berichts und einem Vergleich mit dem europäischen Ausland ist Folgendes zu berücksichtigen: Die Kleinräumigkeit unseres Landes verlangt eine besondere Vorsicht bei der Bodennutzung. Die geringe Grösse der Schweizer Städte und Agglomerationen erlaubt vielfach keinen direkten Vergleich mit dem Ausland, weist doch die Schweiz insgesamt eine Bevölkerungszahl auf, die nicht mit einem grossen europäischen Land, sondern mit einer grossen europäischen Agglomeration vergleichbar ist.

Zu berücksichtigen ist auch, dass unser Land über eine ausgezeichnete Verkehrserschliessung auf Schiene und Strasse verfügt. Allerdings zeichnen sich heute in den Agglomerationen gravierende Verkehrsprobleme ab. Ohne ein rasches Handeln verliert die Schweiz ihre Lebensqualität und ihre Wettbewerbsvorteile im Bereich der Infrastruktur.

Ursachen erforschen

Die im Raumentwicklungsbericht durchgeführte Analyse der Raumentwicklung stösst bei den Städten auf hohe Zustimmung. Dies betrifft insbesondere die Beurteilung der Auswirkungen des Verstädterungsprozesses wie auch die räumliche und gesellschaftliche Umschichtung der Bevölkerung, die Mängel in der Zusammenarbeit und die Ausweitung der Mobilität. Was nach unserer Ansicht jedoch zu wenig herausgearbeitet wurde, ist die (selbst)kritische Auseinandersetzung mit den Ursachen, die zu dieser nicht nachhaltigen Entwicklung geführt haben.

Bei der Untersuchung der aktuellen Haupttrends in der Raumentwicklung wäre zudem ein Blick in die Zukunft mit einer Prognose zur Entwicklung von Bevölkerung und Verkehr unter stärkerem Einbezug des Langsamverkehrs wünschenswert gewesen. Die Idee, eine nachhaltige Raumentwicklung zu definieren, ist bestechend. Der

Ansatz der Nachhaltigkeit ist heute beliebt und allgemein anerkannt. Schwieriger wird die Angelegenheit jedoch, wenn es gilt, den Begriff zu umschreiben oder anhand von Indikatoren und Kriterien zu messen. Hier äussern die Städte denn auch ein gewisses Unbehagen gegenüber den vorgeschlagenen Kriterien.

Zersiedelung gefährdet Städte

Die im Raumentwicklungsbericht aufgezeigten Szenarien für das Jahr 2030 listen vier idealtypische Entwicklungen auf.

Das Szenario «Schweiz der Metropolen» mit den drei Grosszentren Zürich/Basel/Lausanne-Genf mit hohen Kosten innerhalb und ausserhalb der Metropolen, vor allem in den Bereichen Soziales, Verkehr und Infrastrukturen, ist letztlich eine Fortschreibung des jetzigen Trends. Es wird von den Entscheidungsträgern der Städte als realistische, aber nicht wünschbare Entwicklungsvariante für unser Land eingestuft.

Ebenfalls als realistisch wird das Szenario «Polyzentrische urbane Schweiz» mit einer starken Entwicklung der Städte und Agglomerationen, der entsprechenden Vernetzung sowie einer Ergänzung des städtischen und des ländlichen Raumes eingeschätzt. Diese Entwicklung ist aus Sicht der Städte sehr erwünscht.

Sehr erwünscht ist ebenfalls eine «Schweiz der Regionen». Die dadurch bedingte territoriale Neuordnung unseres Landes auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene würde zu selbstständigen Regionen mit einem guten innern Zusammenhalt und letztlich nur zu einem geringen Ansteigen der Mobilität führen. Allerdings fehlt vielen der Glaube an eine grundsätzliche Reformfähigkeit unserer Strukturen.

Weder als realistisch noch als erwünscht wird das Szenario «Zersiedlung» unseres Landes mit einem Niedergang der Städte betrachtet.

Revidieren und auch umsetzen

Praktisch einhellig ist die Meinung, dass ein grosser Handlungsbedarf für das Raumkonzept Schweiz besteht und dass das Raumplanungsgesetz revidiert werden muss.

Eindeutig im Vordergrund stehen dabei Strategien für die Agglomerationen, während weitere Strategien für Metropolen, Städtenetze, ländliche Räume und alpine Tourismuszentren grundsätzlich bejaht werden. Zur Umsetzung eines neuen Raumkonzeptes ist die Zusammenarbeit über alle Stufen unseres Bundesstaates unerlässlich. Aufeinander abgestimmt werden müssen auch die einzelnen Sektoralpolitiken.

Nach Meinung der Städte ist logischerweise auch die Revision des Raumplanungsgesetzes dringend. Dazu gehört auch die Integration der Agglomerationen in die Raumplanung. Gefordert werden ferner ein nationaler Plan für die Siedlungsentwicklung und die Förderung der interkantonalen, grenzüberschreitenden Richtplanung.

Die Städte betonen, dass auch ein revidiertes Raumplanungsgesetz nur dann von Nutzen sei, wenn es konsequent angewendet und umgesetzt werde. Diese Aufgabe stellt sich allen drei staatlichen Ebenen.

Kompetenzen nach oben abtreten

Es fällt auf, dass die Exekutive politikerinnen und -politiker der Städte letztlich eine «Schweiz der Regionen» mit einer territorialen Neuordnung unseres Landes wünschen, und zwar sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene. Allerdings fehlt ihnen – aufgrund der bisherigen Erfahrungen – offenbar der Glaube an die politische Machbarkeit einer derartigen Neuordnung. Deshalb wird ein moderates Vorgehen mit der Schaffung einer «Polyzentrischen urbanen Schweiz» als Gegenpol zur Schweiz der Metropolen oder der Zersiedlung und dem damit verbundenen Niedergang gewünscht.

Die schlechte Finanzlage des Bundes, verbunden mit dem Ruf nach Staatsabbau, könnte dazu führen, dass der Bund seine Aufgaben stark reduziert, gleichzeitig auch die Koordinationsbemühungen abbaut und die – tripartite – Zusammenarbeit auflöst. Damit besteht die Gefahr, dass die Schweiz beim Szenario «Zersiedlung» landet. Allfällige kurzfristige Einsparungen würden damit mittelfristig einen Niedergang auslösen, der kaum mehr oder nur zu extrem hohen Kosten rückgängig gemacht werden könnte. Anderseits zeigt heute vor allem die kommunale Ebene – unterstützt oder gefördert durch kantonale Massnahmen – mancherorts den Willen, über-

holte Strukturen durch Fusionen zu bereinigen oder neue Formen der Zusammenarbeit einzuführen. Auf kantonaler Ebene stärkt der neue Finanzausgleich (NFA) die interkantonale Zusammenarbeit, enthält aber keine Instrumente, die zu einer grundsätzlichen territorialen Neuordnung führen. Schon die Verwirklichung einer «Polyzentrischen urbanen Schweiz» setzt eine vermehrte Bereitschaft zur Zusammenarbeit über alle Stufen sowie auch die Abtretung von Kompetenzen an das jeweilige übergeordnete Gemeinwesen voraus; eine Aufgabe, die in Anbetracht der zahlreichen Widerstände nicht leicht zu lösen sein wird.



Urs Geissmann (1943) ist als Direktor verantwortlich für die Gesamtleitung des Schweizerischen Städteverbands. Schwerpunktig bearbeitet er bundespolitische Fragen.



Barbara Santschi (1961) betreut im Bereich Bundespolitik die Vernehmlassungen. Sie arbeitet als Vertreterin des Schweizerischen Städteverbands in der Tripartiten Agglomerationskonferenz mit.



Für eine differenzierte Raumordnungspolitik

• • • •

Thomas Egger
thomas.egger@sab.ch



Erstmals anerkannt der REB die wichtige Rolle der alpinen Tourismuszentren

Fast zehn Jahre nach den Grundzügen der Raumordnung Schweiz liegt mit dem Raumentwicklungsbericht eine neue, fundierte Diskussionsgrundlage vor. Der Bericht zeigt deutlich, wie unterschiedlich die verschie-

denen Teilräume der Schweiz sind. Dies ist ein klarer Hinweis, dass die raumwirksamen Politikbereiche in Zukunft vermehrt räumlich differenziert ausgestaltet werden müssen.

Hier der Neubau von immer mehr Einkaufszentren auf der grünen Wiese, dort die Schliessung des letzten Dorfladens. Hier ausufernde Gemeinden, dort leer stehende landwirtschaftliche Ökonomiegebäude. Stimmt diese plakative Betrachtung? Natürlich nicht. Die Realität ist viel komplexer. Längst sind die alpinen Tourismuszentren zu städtischen Siedlungen herangewachsen, und die inneralpinen Täler entwickeln sich zu einem durchgehenden Siedlungsband. Fakt ist jedoch, dass die Entwicklung in den verschiedenen Teilräumen der Schweiz sehr unterschiedlich verläuft. Wie der Raumentwicklungsbericht des Bundes richtig festhält, ist die Raumentwicklung derzeit nicht nachhaltig. Das Spektrum reicht vom Siedlungsbrei im Mittelland und in anderen Gunsträumen bis zu einzelnen peripheren Regionen mit Abwanderungstendenzen. Während es also einerseits – raumplanerisch gesprochen – darum gehen muss, das Siedlungswachstum in der Fläche zu begrenzen, muss in einigen ländlichen Räumen die Wirtschaft angekurbelt werden, um der Bevölkerung neue Perspektiven zu verschaffen. Eine differenzierte Raumordnungspolitik ist also dringend erforderlich.

Alpine Zentren im Dilemma

Der Raumentwicklungsbericht zeichnet sich gerade durch diese differenzierte räumliche Betrachtungsweise aus. Er kontrastiert damit auf angenehme Art zu vereinfachenden Betrachtungsweisen, wie sie beispielsweise der Avenir Suisse-Studie zu Grunde liegen. Die Schweiz besteht aus verschiedenen, eng miteinander verflochtenen Teilräumen. Mit den Grundzügen der Raumordnung und dem Bundesbeschluss Regio Plus (Regionalpolitik) wurde 1996 in der Schweiz erstmals vom ländlichen Raum gesprochen.

Das Jahr 2005 stellt nun einen weiteren wichtigen Meilenstein dar. Im Raumentwicklungsbericht wird klar darge-

legt, dass es nicht einfach einen ländlichen Raum, sondern verschiedene Typen von ländlichen Räumen gibt. Erstmal wird dabei auch die wichtige Rolle der alpinen Tourismuszentren anerkannt. Diese sind wichtige Wachstumsmotoren im Berggebiet. Sie sind aber auch mit eigenen Problemen wie beispielsweise dem Verkehr oder dem Zweitwohnungsbau konfrontiert und verdienen deshalb eine besondere raumordnungspolitische Beachtung.

Szenarien als Turnergerät

Der Raumentwicklungsbericht enthält vier Szenarien über die mögliche räumliche Entwicklung der Schweiz. Je nach Standpunkt des Lesers können diese als Horror- oder als Wunschszenarien aufgefasst werden. Die Lektüre der Szenarien wirkt auf jeden Fall anregend. Wie soll nun die räumliche Zukunft der Schweiz aussehen? Das vom ARE vorgeschlagene Raumkonzept stellt einen gelungenen Versuch in Hinblick auf eine ausgewogene räumliche Entwicklung dar.

Dank der im Raumentwicklungsbericht vorgenommenen Raumtypisierung können neu die Ziele und Massnahmen auch räumlich differenziert formuliert werden. Allerdings scheint der Bericht in einigen Punkten vor der derzeitigen Entwicklung zu kapitulieren. Etwa wenn es heißt, das Bevölkerungswachstum der ländlichen Gebiete solle gleich hoch oder an bestimmten Orten geringer als im Landesdurchschnitt sein. Eine derartige Zielsetzung ist inakzeptabel. Sie führt unweigerlich zu einer zunehmenden Konzentration der Bevölkerung auf einige wenige Standorte, was zu höheren «Kosten der Enge» respektive zu einer weiteren Zersiedlung an Gunststandorten führt. Die neuen Grundzüge der Raumordnung Schweiz müssen in diesem Sinn vielmehr programmatischen Charakter haben und Visionen mit positiven Entwicklungstendenzen aufzeigen. Die von gewissen Wirtschaftsprofessoren

verbreitete These, Abwanderung löse die Probleme, gehört hingegen in die hinterste Schublade verbannt.

Welche Mobilitätsstrategie?

Im Raumentwicklungsbericht wird zwar immer wieder auf die Wechselwirkung zwischen Verkehr und Raumstrukturen hingewiesen. Umso mehr erstaunt es, dass bei den Strategien der Mobilität keine Beachtung geschenkt wird. Besonders störend wirkt die Aussage, dass die Erreichbarkeit der ländlichen Räume nur erhalten werden soll. Faktisch läuft dies auf eine im Vergleich zu den Zentren schlechtere Erreichbarkeit hinaus. Das Ziel muss auch für die ländlichen Räume in einer Verbesserung der Erreichbarkeit bestehen. Im Raumkonzept des ARE wird ferner den Transitkorridoren zu wenig Beachtung geschenkt. Die sozioökonomische Entwicklung, die das Reusstal, die Leventina und die Mesolcina in den letzten Jahrzehnten erlebten, verweist auf die spezifischen Probleme dieser und weiterer Transiträume. Es wäre deshalb zu begrüßen, wenn ein spezieller Raumtyp «Transitkorridore» definiert würde, für den spezifische Massnahmen vorzusehen wären.

Von der Raumplanung zur Raumentwicklung

Das ARE muss derzeit eine heikle Gratwanderung bewältigen zwischen mehr Bundes- und mehr Kantonsskompetenz. Es gibt für beide Sichtweisen gute Argumente. Die Raumplanung kann und muss auf eidgenössischer Ebene gewisse Vorgaben für die Raumentwicklung vornehmen. Sie muss die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes koordinieren. Mit viel Einsatz und gutem Willen wurden in den vergangenen Jahren Konzepte und Sachpläne erarbeitet, Richtpläne bewilligt und Berichte erstellt. Doch dem ARE fehlen bis heute die entsprechenden finanziellen Mit-

tel, um seine wichtigen Koordinationsaufgaben auch wirklich und mit positiven Anreizinstrumenten ausgerüstet durchzusetzen. Daran wird auch der Raumentwicklungsbericht nichts ändern, sofern die Mittel des ARE nicht substanzuell aufgestockt werden. Neue Instrumente braucht es dazu nicht. Es würde genügen, die bestehenden wirksam einzusetzen.

Wirtschaftliche Entwicklung ermöglichen

Wie mit den bestehenden Instrumenten bereits eine positive Entwicklung erwirkt werden könnte, zeigt beispiels-

weise die derzeit in der Vernehmlassung stehende Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. Mit der Teilrevision sollen in den Bereichen Nebenerwerb, Energieerzeugung und Umnutzungen erleichterte Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft geschaffen werden. Administrative Hemmnisse werden abgebaut, ohne den Bundeshaushalt zu belasten. Diese Teilrevision ist ein dringend nötiger Zwischenschritt. Das Ziel muss jedoch eine Totalrevision des Raumplanungsgesetzes sein: Es soll sich öffnen zu einem Raumentwicklungsge setz, das räumlich differenzierte Antworten auf die unterschiedlichen Herausforderungen erlaubt.



Thomas Egger (1967) ist dipl. Geograph in Visp (VS). Seit 1996 ist Thomas Egger Mitarbeiter der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) und seit 2001 SAB-Direktor. Daneben ist er unter anderem im Vorstand der Europäischen Berggebetsorganisation Euromontana, Sekretär der Parlamentarischen Gruppe Bergbevölkerung und Mitglied im Rat für Raumordnung.



Raumplanung als kooperative Aufgabe

• • • •

Roland Arbter
roland.arbter@bka.gv.at



Die zentralen Probleme der Schweizer Raumentwicklung manifestieren sich auch in ähnlich strukturierter Gebieten Europas. Alpenrhein bei St.Margrethen

Raumplanung befasst sich mit möglichen Zukünften der räumlichen Entwicklung. Sie macht aufmerksam, rüttelt wach und initiiert Handlungen der öffentlichen Politik. Die Handlungsmöglichkeiten der Raumplanung sind dabei – gerade in föderalen Staaten – durch die institutionelle

Positionierung und die damit verknüpfte Akzeptanz geprägt. Die Schweizer Raumplanung scheint als starke Stimme wahrgenommen zu werden. Der Raumplanungsbericht 2005 ist ein weiteres Zeichen für deren Relevanz.



«Auf Achse» – die individuelle Mobilität im Auto fordert den Raum-Infrastrukturen alles ab

Systemisch betrachtet muss die räumliche Entwicklung als Ergebnis der Interaktion unterschiedlicher Teilsysteme aufgefasst werden:

- Die physischen Systeme widerspiegeln Elemente der «harten» quantifizierbaren Realität (natürliche, technische, wirtschaftliche Systeme).
- Die sozialen Systeme kommunizieren ihre Beobachtungen über die «harte» Realität und versehen sie mit einer qualitativen Dimension.
- Die personellen Systeme determinieren die Wahrnehmung der sozialen Systeme und schreiben ihnen besondere Bedeutungen zu.

Raumwirksame Politik muss bei jedem dieser miteinander vernetzten Teilsysteme ansetzen. Die Autoren des Schweizer Raumentwicklungsberichts 2005 (REB) sind sich dessen bewusst, wenn sie zum Beispiel die unterschiedlichen Zielsysteme hinter dem Konzept der nachhaltigen Raumentwicklung ansprechen oder die praktische Umsetzung des Berichts als eigentliche Herausforderung thematisieren.

In Europa sind hierzu verschiedenste Selbstverständnisse einer auf gesamtstaatlicher Ebene angesiedelten Raumplanung anzutreffen. Diese reichen vom sektorale organisierten Fachpolitik-

ansatz über Koordinationsansätze bis hin zur Abwesenheit einer gesamtstaatlichen Raumordnungspolitik. Die Schweizer Raumplanung versucht auch im REB, ihre Bandbreite zwischen gesamtstaatlicher fachlicher Rahmenplanung und problembezogener sektor- und ebenenübergreifender Koordination zu bewahren.

Das Beispiel Österreich

Räumliche Politik in föderalen Staaten wie Österreich und der Schweiz ist in ausgeprägtem Mass als Mehrsystem-

und Mehr-Ebenenpolitiksystem zu verstehen. Kompetenzen, finanzielle Ressourcen oder Gestaltungsmacht sind – dem Subsidiaritätsprinzip folgend – auf zahlreiche weitere, unterschiedlich autonome «Mitspieler» verteilt.

Die föderale österreichische Verfassung sieht zum Beispiel im Unterschied zu Deutschland oder der Schweiz kaum Spielregeln für die raumbezogene Koordination und Kooperation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vor: Österreich verfügt über kein nationales Raumplanungsrecht, keine nationale Raumplanungsbehörde, keinen Raumplanungsfachminister. Räumliche Politik kann in Österreich nur als «multi-level multi-sector-Governance»-System verstanden und – oft ohne Bezug auf formale rechtliche Kompetenzen – kooperativ betrieben werden. Gefragt sind in der Praxis Fähigkeiten zum Brückenbau zwischen den unterschiedlichen Sichtweisen, Interessen, Herangehensweisen, Planungstraditionen, Fachsprachen oder Kommunikationskulturen.

Vor diesem Hintergrund haben sich in Österreich zahlreiche spezielle institutionelle Arrangements der Zusammenarbeit herausgebildet. Unter anderem kooperieren seit 1971 alle Bundesministerien, alle Länder, die Städte- und Gemeindeverbände sowie die wichtigsten Interessensvertretungen in der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) zu den zentralen Herausforderungen der Raumentwicklung Österreichs. Hierbei bieten sich zahlreiche Synergien zwischen der Regionalpolitik und den sonstigen Raumordnungsthemen, die in der ÖROK bearbeitet werden. Auch befasst sich die ÖROK mit den räumlichen Umsetzungsaspekten von EU-Direktiven wie beispielsweise der Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP). Basis dafür ist die jahrzehntelange Übung in gesamtstaatlicher «multi-level multi-sector»-Zusammenarbeit.

Dieselben Themen beschäftigen Europa

Der REB fokussiert thematisch auf die neuen Herausforderungen in Agglomerationen, deren grossräumige Einbindung und Vernetzung, mögliche Synergien zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und einer geordneten räumlichen Entwicklung sowie auf eine verbesserte Koordination von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Aber auch die Zukunft der ländlichen Räume, die Entwicklung der Landschaft und der Umgang mit Naturgefahren bleiben im Blickfeld. Das Konzept der Nachhaltigkeit dient als übergeordneter strategischer Rahmen.

Auch Österreich bewegen in seinem Raumentwicklungskonzept 2001 ähnliche Themen: Standort Österreichs in Europa, Städtische Regionen – dynamisch und ordnungsbedürftig, Grundversorgung und Entwicklungschancen in den ländlichen Regionen, Mobilität und Verkehr, nachhaltige Nutzung von Ressourcen und soziale Integration. Auch die Raumentwicklungsdebatte auf europäischer Ebene behandelt unter dem neuen Schlagwort territoriale Kohäsion ähnliche Themen.

Kooperationen über Grenzen hinweg

Ein Schwerpunkt des REB liegt auf der Umsetzung. Europaweit gemeinsam erscheint hier die Erkenntnis, dass die neuen Herausforderungen, die zunehmend Gebietskörperschaftsgrenzen übergreifen, neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen relevanten Akteuren und Institutionen bedürfen. Erfolgreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordert von der öffentlichen Hand mehr als den engen Vollzug von Gesetzen. Dies beginnt im Stadt-Umlandbereich auf der Ebene von kleinregionalen Gemeindekooperationen und führt bis hin zu grossräumigen Formen der Zusammenarbeit in Metropolräumen, grenzüberschrei-

tenden funktionalen Räumen und der internationalen Einbindung von Städten und Regionen. Der gemeinsamen Erkenntnis stehen europaweit allerdings unterschiedliche Herangehensweisen gegenüber. Das Instrumentarium der Governance reicht von ordnungspolitischen Ansätzen wie neuen gesetzlichen Grundlagen bis hin zu verschiedensten Formen von marktwirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungsanreizen wie Steuerrecht oder Förderungen sowie sonstigen Organisations-, Koordinations-, Informations- und Animationsmassnahmen.

Die europäischen Netzwerke bieten im Umgang mit den neuen räumlichen Herausforderungen in Europa neue Formen des gemeinsamen Lernens. Die verstärkte Einbringung des Schweizer Raumplanungsdiskurses in die diesbezügliche europäische Fachdebatte war bereits in den letzten Jahren von wechselseitigem Nutzen. Auch für diesen Diskurs bietet der Raumentwicklungsbericht 2005 eine neue aktuelle Basis.



Roland Arbter (1962) studierte Geographie in Wien und Innsbruck; anschliessend absolvierte er das Nachdiplomstudium in Raumplanung an der ETH-Zürich 1987-1989. Danach war er bis 1992 im Raumplanungsbüro Planpartner in Zürich tätig und arbeitet seit 1992 im Bundeskanzleramt, Abteilung Koordination für Raumplanung und Regionalpolitik, in Wien.

Welche räumliche Ebene für die dezentrale Entwicklung?

• • • •

Martin Schuler
martin.schuler@epfl.ch



Bodenpreis als Indikator für die Raumentwicklung nicht berücksichtigt, ein methodisches und inhaltliches Manko im REB

Im Raumentwicklungsbericht 2005 des ARE wird die Siedlungsentwicklung der vergangenen Jahre in der Schweiz eingehend analysiert. Anhand einer ganzen Reihe von Indikatoren und mittels räumlich gut strukturierter Szenarien wird das Konzept einer «dynamischen und solidarischen Schweiz» entwickelt, die auf einem vernetzten Städ-

tesystem aufbaut. Das ausführliche Kapitel über die politische Umsetzung ist der dichteste und am besten untermauerte Teil. Es ist aber bedauerlich, dass die logische Folgerung aus dem vorgeschlagenen Konzept, das heisst grössere Kompetenzen für den Bund im Bereich der Raumentwicklung, unerwähnt bleibt.

30 Jahre nach den Arbeiten der CK-73 und 10 Jahre nach den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» von 1996 entwickeln die für die Raumkonzeption und -politik der Schweiz zuständigen Instanzen erneut eine Vision der räumlichen Zukunft des Landes und der grenzüberschreitenden Gebiete. Der Raumentwicklungsbericht 2005 will eine Debatte auslösen, um die Überarbeitung der «Grundzüge» im Jahr 2006 vorzubereiten.

Während das in der Zeit der Hochkonjunktur erstellte, ehrgeizige Leitbild CK-73 in der Erdölkrisse keine politische Unterstützung fand, gingen die «Grundzüge» von 1996 in allgemeiner Gleichgültigkeit unter.

Seither hat sich die Lage grundlegend gewandelt: Fragen der Raumentwicklung spielen heute eine wichtige Rolle in wissenschaftlichen Arbeiten, Politik und Massenmedien. In der Zwischenzeit haben sich die theoretischen Konzepte, politischen Ansätze und öffentlichen Diskurse verändert: Die Schweiz ist in die europäische Forschung im Bereich der Raumentwicklung eingebunden; zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten haben sich mit dem Föderalismus, den Siedlungsformen und der Verstädterung des Landes befasst; der Bund hat eine Agglomerationspolitik in die Wege geleitet, und die Stimmrechtingen haben vielfach Vorlagen mit starken räumlichen Auswirkungen gut geheissen (Finanzausgleich, Verkehrsprojekte, lokale urbanistische Projekte).

Klare Struktur, aber Bruch in Argumentation

Der Bericht ist logisch aufgebaut: Analyse, Operationalisierung der Indikatoren, Szenarien, Raumkonzept und Umsetzung. Er befasst sich auf überzeugende Weise mit einer grossen Zahl von Themen. Dennoch verhindert eine gewisse Unausgewogenheit in der Behandlung der verschiedenen Teile, dass das letzte Kapitel über die politische

Umsetzung seine volle Wirkung entfalten und ein wissenschaftliches Fundament schaffen kann. Die Analysen der verschiedenen Räume sind zwar interessant, aber nicht ausreichend miteinander verknüpft. Zudem wird zu stark mit der Variabilität der Begriffe, Referenzzeiten und räumlichen Ebenen gespielt; in den vier Analyse-Kapiteln werden nicht weniger als acht verschiedene und nicht redundante Ebenen verwendet, von denen die wichtigste – jene der Metropolen – weder eingeführt noch definiert wird. Schwerwiegender als diese formelle Kritik scheint aber, dass bestimmte Schlüsselthemen in der räumlichen Analyse und vor allem in der Entwicklung der Indikatoren fehlen, bei denen wirtschaftliche Erwägungen unberücksichtigt bleiben: Wie kann man den Bodenpreis als Indikator für die Raumentwicklung in einem Land vergessen, in dem die Baukosten so hoch sind wie sonst fast nirgends? Weshalb wird auf einen Indikator wie jenen des Mieteranteils verzichtet, bei dem die Schweiz ebenfalls einen äusserst hohen Wert aufweist? Wahrscheinlich ist die «Zersiedlung» in der Schweiz aus diesen Gründen noch relativ gering.

Ist unsere gemischte Beurteilung von Kapitel 3 zu den Indikatoren darauf zurückzuführen, dass die Variablen nicht operationell sind – was besondere Anstrengungen in Bezug auf die territoriale Statistik erforderlich machen würde? Oder handelt es sich eher um eine konzeptuelle Schwäche der «Nachhaltigen Entwicklung»? Ausgezeichnete Ausführungen zu den Bereichen Bodennutzung, Verkehrssysteme und Mobilität kontrastieren mit Schwächen bei der Behandlung der wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Themen.

Raumentwicklung auf nationaler Ebene stärken

Der Bericht des ARE zeigt die Konturen des Übergangs von der traditionellen

Raumplanung hin zur Raumentwicklung. Auf gewisse Weise ist er Ausdruck dieses Übergangs: Im Spiel des Wandels der räumlichen Ebenen und der Verwischung der Grenzen lässt er eine grenzüberschreitende und europäische Vision einfliessen, unterstreicht die Bedeutung der urbanen Siedlungen und stellt räumliche Szenarien vor, die sich stark an der Mobilität und der Bodennutzung orientieren.

Auf theoretischer Ebene dürfte kritisiert werden, dass das gewählte Raumkonzept – ein vernetztes Städtesystem in Kombination mit einer «Schweiz der Regionen» – auf einem bereits bekannten Konzept beruht. Meiner Ansicht nach ist diese Ausrichtung sinnvoll. Allerdings bedingt die Realisierung dieses Konzepts eine wesentlich stärkere Koordination der kantonalen Richtpläne durch das ARE. Tatsächlich ist die Raumplanung in der Kompetenz der Kantone geblieben. Sie gestalten ihre Politik auf sehr unterschiedliche Weise – sei es als Mittel zur Wirtschaftsförderung oder als Faktor für die Wohnattraktivität oder aber als Instrument zum Schutz gegen eine allzu rasche Siedlungsentwicklung. Die Kantone Freiburg, Luzern oder Jura zum Beispiel weisen den grössten Flächenverbrauch und die umfangreichsten Bauzonenreserven auf, weil dies der stärkste Trumpf für ihre Entwicklung ist; Genf, Zürich und in gewisser Weise auch Waadt verfolgen eine restriktivere Politik, um die Landschaft zu schützen.

Sollte das Raumkonzept 2005 – «Eine dynamische und solidarische Schweiz» – umgesetzt werden, so wären in den ländlichen und periurbanen Kantonen restriktivere Massnahmen und in den urbanen Kantonen ein Druck zur Öffnung oder Verdichtung erforderlich. Die Koordination der kantonalen Pläne ist eine unbestrittene Kompetenz der traditionellen Raumplanung. Wenn drei aufeinanderfolgende Berichte (1973, 1996 und 2005) dasselbe Modell für die Siedlungsstruktur in der Schweiz empfehlen, die räumliche Ent-

wicklung jedoch weiterhin in die entgegengesetzte Richtung geht, ist daraus zu schliessen, dass die Kompetenzen der nationalen Raumplanung unzureichend sind. In den Kapiteln 5 und 6 – den besten Teilen des Berichts – wäre eine klarere Hierarchie der verschiedenen Handlungsebenen zu erwarten gewesen. Falls tatsächlich eine Änderung des Raumplanungsgesetzes nötig wird, so erfordern die Flexibilität der Ebenen und die komplexen Pro-

bleme eine stärkere Entscheidungsinstanz und eine grössere Koordinationsbefugnis. Dies kann nur Sache des Bundes sein. Der Raumentwicklungsbericht 2005 des ARE hat den Weg vorbereitet – in der Diskussion, die er auslösen möchte, sollten allerdings entsprechende Anpassungen vorgeschlagen werden.

(Übersetzung)



Martin Schuler (1946) – Diplom in Geographie der Universität Zürich, dr. ès. sc. der EPFL und Professor für Raumentwicklung – ist Spezialist in den Bereichen territoriale Statistik sowie Raumanalyse und -konzeption.



Gut, aber zu wenig mutig

• • • •

René L. Frey
rene.frey@unibas.ch



Leerstehende Werksgelände, auch eine Wirklichkeit in der Schweiz, vor allem in strukturschwachen Randregionen

Dem Raumentwicklungsbericht 2005 gelingt es auf überzeugende Weise, die Trends der räumlichen Struktur zu analysieren und Ursachen für Fehlentwicklungen aufzuzeigen. Weniger überzeugend sind gewisse politische Folgerungen aus der Analyse. Störend ist auch, dass der Erfolgsfaktor «Wettbewerbsfähigkeit» unterschätzt und das Tabu-Thema «Abwanderung aus Problemregionen» ausgeklammert wird.

Das ARE ist zum «Raumentwicklungsbericht 2005» zu beglückwünschen. Die damit angestrebte Gesamtsicht der raumplanerischen Probleme, die sich im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung stellen, wird erreicht und eine breite Diskussion eingeleitet. Der Bericht kommt auch zum richtigen Zeitpunkt. Erstens haben sich seit den vor knapp zehn Jahren publizierten «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» wichtige Rahmenbedingungen grundlegend verändert. Insbesondere hat sich der globale Standortwettbewerb verschärft. Zweitens sind mehrere Studien zum Thema erschienen: die Arbeiten zur Neuen Regionalpolitik, die «Baustelle Föderalismus» von Hansjörg Blöchliger im Auftrag von Avenir Suisse und das «Städtebauliche Portrait der Schweiz» des ETH Studios Basel.

Mit der Analyse im Raumentwicklungsbericht gehe ich als Regional- und Stadtökonom weitgehend einig. Überzeugend sind vor allem die grundsätzliche Anerkennung der Agglomerationen und Metropolitanregionen als Motoren der schweizerischen Volkswirtschaft sowie die Feststellung, dass die noch nicht überbauten Bauzonen insgesamt viel zu gross sind und am falschen Ort liegen: Statt in den Grosszentren sind sie vor allem in den periurbanen ländlichen Gemeinden zu finden. Die viel beklagte Zersiedlung wird deshalb wahrscheinlich weitergehen. Eine Siedlungsentwicklung nach innen dürfte ohne wirksame Gegenmassnahmen Wunschtraum bleiben.

Soviel zur Analyse. Als Bindeglied zwischen der Analyse und den raumordnungspolitischen Folgerungen entwickelt der Raumentwicklungsbericht 2005 vier Szenarien. Hier vermisste ich die saubere Unterscheidung zwischen

- Szenarien als alternativen Kombinationen von denkbaren Zukunftsentwicklungen der exogenen Rahmenbedingungen (Bevölkerung, Wirtschaft, Technik, Umwelt oder Werthaltungen) und
- Szenarien als denkbaren räumlichen Entwicklungen der Schweiz. Im Raum-

entwicklungsbericht sind es 1. «Schweiz der Metropolen» als Trendszenario, 2. «Zersiedlung – Niedergang der Städte», 3. «Polyzentrische urbane Schweiz – vernetztes Städtesystem» und 4. «Schweiz der Regionen – territoriale Solidarität».

Dieses Szenario-Verständnis vermischt exogene und endogene Einflussfaktoren, aber auch Entwicklungsmöglichkeiten und Entwicklungswünsche. Es überrascht daher auch nicht, dass der Raumentwicklungsbericht für Szenario 3 plädiert und dieses als Grundlage für das in Kapitel 5 skizzierte «Raumkonzept Schweiz» verwendet.

Aus der Lektüre der ersten drei Kapitel des Raumentwicklungsberichts ziehe ich persönlich eine andere Folgerung: Anzustreben ist nicht Szenario 3, sondern ein neues Szenario 5. Dieses besteht in der Kombination der Szenarien 1 (Metropolen-Schweiz) und 4 (Regionen-Schweiz). Der globale Standortwettbewerb wird sich weiter verschärfen – man denke an die künftigen wirtschaftlichen Grossmächte China und Indien. Die Schweiz muss deshalb das Schwergewicht stärker auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit legen. Welche Raumtypen haben diesbezüglich die besten Voraussetzungen? Die grossen Metropolen. Und warum? Weil der Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit «Innovation» heisst.

Innovation bedingt dreierlei:

- eine hohe Interaktionsdichte (Cluster) zwischen Unternehmungen sowie Bildungs-, Forschungs- und Entwicklungsstätten, was nur Metropolitanregionen bieten können.
- wirtschaftlich, gesellschaftlich und politisch gut funktionierende Agglomerationen. Voraussetzung dafür ist die so genannte «fiskalische Äquivalenz», was flexible Funktionalregionen oder die Abgeltung von Spillovers (Nutzen aus Zentrumsleistungen für die Bevölkerung des Agglomerationsgürtels) entsprechend dem Neuen Finanzausgleich erfordert;
- ein gut funktionierendes marktwirtschaftliches System, was unter an-

derem die Internalisierung der externen Kosten im Verkehr und bei der Erschliessung verlangt.

Mit Blick auf den Zeithorizont 2030/31 scheinen mir Politikreformen in diese Richtungen überhaupt nicht utopisch. Bedauerlich finde ich weiter, dass im Raumentwicklungsbericht 2005 wichtige Fragen ausgeklammert oder höchstens am Rand angesprochen werden. Am gravierendsten ist, dass die Binnenwanderung, vor allem die Abwanderung aus dem peripheren ländlichen Raum, als Beitrag zu einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung der Schweiz nicht diskutiert wird. Auch die Themen «Föderalismus», «Kulturlandschaft versus Naturlandschaft» sowie «Kooperation mit angrenzenden ausländischen Gebieten» werden kaum behandelt. Der Bericht zeigt zudem deutlich, wo Forschungslücken bestehen. Dringend nötig wäre beispielsweise, die Frage zu klären, inwieweit dezentrale Besiedlungsstrukturen unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung überhaupt wünschbar sind.

Ich habe ein gewisses Verständnis dafür, dass das ARE bei der Erarbeitung des Raumentwicklungsberichts 2005 auch an die politische Akzeptanz denken musste. Bezuglich der Hauptbotschaft ist der Unterschied zu den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» von 1996 leider allzu bescheiden ausgefallen. Unabhängig von den veränderten Rahmenbedingungen wird die Zukunft in einer polyzentrischen Schweiz gesehen.

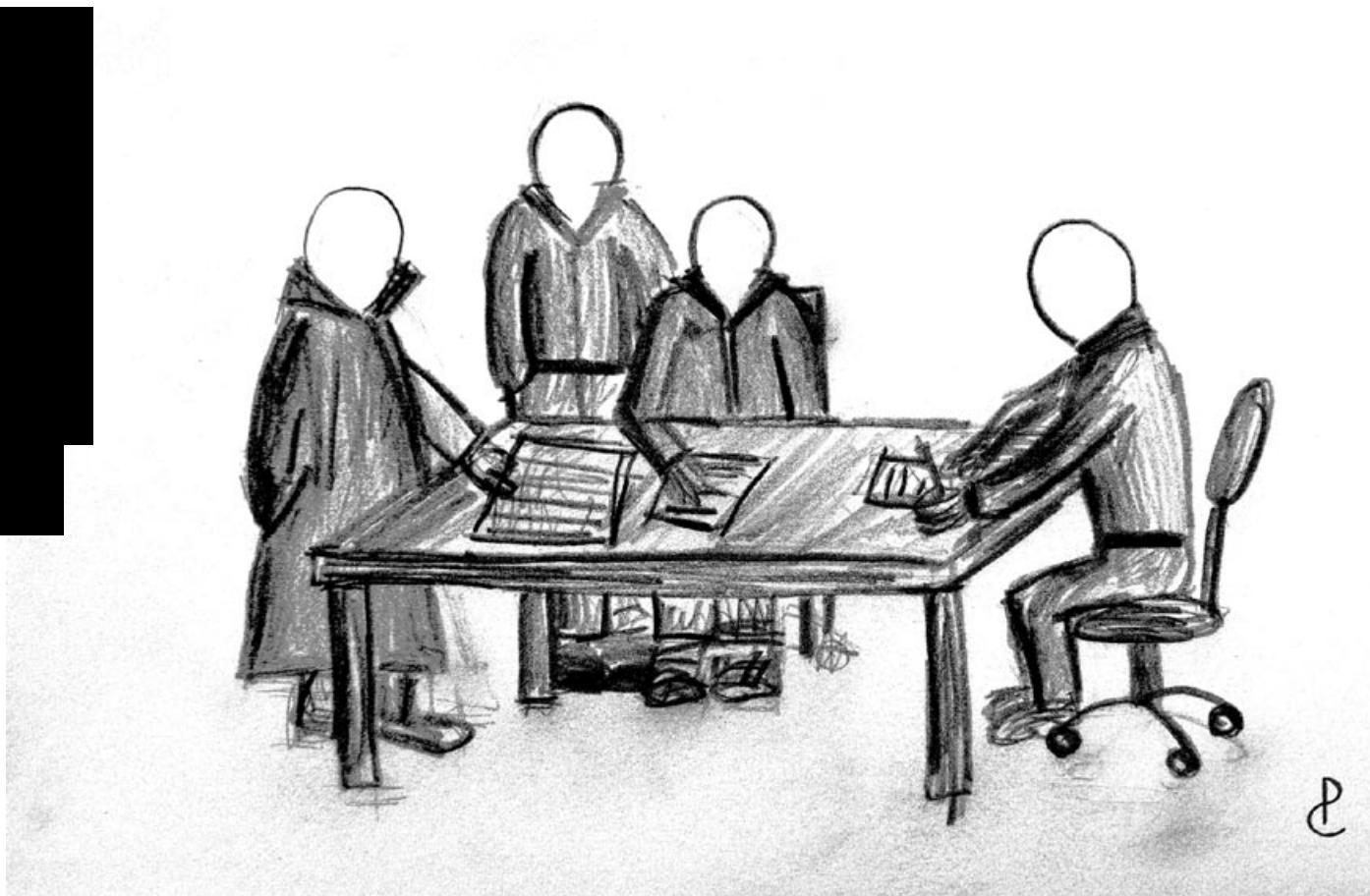


René L. Frey war bis 2004 Ordinarius für Nationalökonomie an der Universität Basel. Er ist seit 2004 Präsident des Rates für Raumordnung (ROR). Seine Ausführungen stellen die persönliche Meinung des Verfassers als Regional- und Stadtökonom dar. Eine formelle Stellungnahme des ROR ist für Ende August 2005 geplant, nach Redaktionsschluss dieser Ausgabe des «Forum Raumentwicklung».

Räume und Raumordnung der Zukunft

• • • •

Michèle Tranda-Pittion
michele.tranda-pittion@epfl.ch



Der Bericht des ARE stellt die grundlegende Frage, welche Instrumente wir benötigen, damit die Raumentwicklung in 15 Jahren nachhaltiger ist als heute. Im Zentrum der Diskussion stehen die jeweiligen Besonderheiten sowie die entsprechende zukünftige Entwicklung der ländlichen Räume und der

Agglomerationen. Wer sich mit den vorgeschlagenen Massnahmen nicht begnügt, ist aufgefordert, selbst geeignete Arbeitsinstrumente und kreative Lösungen für ein Zusammenspiel unserer verschiedenen Institutionen zu finden.

Die Standorte und das aktuelle Überangebot an Bauzonen bilden heute insofern ein Problem, als sie zu einer Zersiedlung führen oder führen können. Dadurch entstehen zum einen hohe Infrastrukturkosten für die Gemeinwesen und zum anderen grössere Belastungen für die Bevölkerung wie Luftverschmutzung oder Lärm. Zudem werden die Folgekosten nur zu einem kleinen Teil von den Instanzen getragen, welche die Einzonungsbeschlüsse fassen. Dies ist insbesondere beim öffentlichen und privaten Verkehr der Fall, bei

dem die Kantone und der Bund einen Grossteil der Investitionen sowie des Betriebs und Unterhalts finanzieren.

Dem Grundsatz, die Zersiedlung einzuschränken, wird gewöhnlich zunächst das Argument entgegen gehalten, dass eine dezentrale Besiedlung des Landes sichergestellt werden soll. Zwischen diesen beiden Konzepten gibt es jedoch einen entscheidenden Unterschied in Bezug auf ihre räumliche Gröszenordnung und ihre Ausprägung. Wenn von Zersiedlung die Rede ist, so

wird der Raum auf Ebene der Gemeinden und Parzellen betrachtet.

Die Aufrechterhaltung einer dezentralen Besiedlung hingegen betrifft die gemeindeübergreifende oder regionale Ebene und soll der Bevölkerung in den ländlichen und Bergregionen qualitativ gute Lebensbedingungen sichern. Dabei ist eher eine (dezentralisierte) Konzentration der Bevölkerung nötig, um eine ausreichende kritische Grösse zu bewahren. Es besteht kein direkter kausaler Zusammenhang mit der Zersiedlung.



Die urbanen und ländlichen Räume von morgen

Neben diesen ersten Überlegungen beschäftigen zwei grundlegende Fragestellungen den Bericht des ARE und die laufende Fachdiskussion: Zum einen die jeweiligen Besonderheiten sowie die entsprechende zukünftige Entwicklung der ländlichen Räume und der Agglomerationen; zum anderen die Rollenverteilung zwischen den Gemeinwesen, die – je nachdem, ob Themen von Bundes-, Kantons-, (inter)kommunalem oder gemeinsamem Interesse betrofen sind – neu ausgehandelt wird.

Die jeweiligen Funktionen sowie die zukünftige Entwicklung der ländlichen Räume und der Agglomerationen stehen seit der Publikation des Berichts im Zentrum der Diskussion. Wie sollen Räume, die solch unterschiedliche physische Merkmale aufweisen, deren BewohnerInnen aber zunehmend ähnlichere oder sogar identische Erwartungen haben, beobachtet und mit geeigneten Instrumenten verwaltet werden?

Grob gesagt wohnen und arbeiten drei Viertel der Schweizer Bevölkerung in einem Viertel des Landesgebiets, das heisst in Agglomerationsräumen. Umgekehrt lebt ein Viertel der Bevölkerung in drei Vierteln des Landes, also im ländlichen Raum, verstanden im Sinn von «Nicht-Agglomeration».

Bei einer statistischen Standardanalyse treten unweigerlich vor allem die «Masseneffekte», das heisst die Agglomerationen, in den Vordergrund, während die übrigen Gebiete auf den Karten weiss oder blass bleiben. Die geringere Dichte bedeutet jedoch nicht, dass der ländliche Raum «leer» ist. Und die zentrale Frage sollte nicht jene der Konkurrenz zwischen Stadt und Land bei der Verteilung öffentlicher Gelder (Grossprojekte – Strukturhilfe) sein. Im Vordergrund stehen sollte vielmehr die Frage, wie die Mittel zur Erforschung des Raums und die Instrumente des öffentlichen Handelns den Besonderheiten der Regionen entsprechend diffe-

renziert werden sollen, ohne dabei ihre gemeinsamen Bedürfnisse zu vergessen.

Eine bessere Nutzung der ländlichen Räume bedingt, dass diese aufgrund schwacher Signale quantitativ kaum erfassbaren, aber aus prospektiver Sicht entscheidenden Phänomene verstanden werden. An welche Konzepte und an welche Politik kann man auf der Suche nach Mitteln anknüpfen, damit die BewohnerInnen der peripheren Regionen künftig nicht zur Abwanderung in die Agglomerationen und Metropolen gezwungen sind? Denkbar sind etwa lokale Produktionssysteme und «lernende Regionen».

Gleichermassen wichtig ist es, die Funktionsweise der Agglomerationen, deren Organisationsniveau gegenüber den Nachbarländern eher einen Rückstand aufweist, besser zu kennen und beeinflussen zu können. So kam es in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg zu Gemeindefusionen, und Frankreich kennt Gemeindeverbände mit eigener Steuerhoheit. Die laufenden Prozesse sind interessant, doch bei weitem noch nicht abgeschlossen.

Als Antwort auf die zunehmende Zersiedlung sollte die Frage der Attraktivität der kompakten Stadt im Zentrum der Fachdiskussionen und Forschungsüberlegungen stehen. Soll man sich auf die Verbesserung der Qualität der Lebensbedingungen konzentrieren? Was bedeutet dies für die BewohnerInnen? Verfügbarkeit, Qualität und Vielfalt der Wohnungen; Erreichbarkeit der Dienstleistungen und öffentlichen Räume? Wird dies ausreichen, um eine wirkliche Alternative zur Nachfrage der Gesellschaft nach Wohneigentum zu bieten? Sind wir sicher, dass wir verstanden haben, was hinter dieser Nachfrage steckt? Und könnten wir nicht andere, nachhaltigere Siedlungsformen finden und anbieten, die diese Bedürfnisse ebenfalls abdecken? Welche Mittel für die Umsetzung sollen vorgeschlagen werden: Zusammenarbeit zwischen Gemeinwesen, Public-Private-Partnership?

Welche Rolle hat die Öffentlichkeit?

Diese Fragestellungen verweisen auf ein komplexes und strukturell dynamisches Gleichgewicht: die Rolle der Gemeinwesen. Sie pendelt zwischen Regulierung – um sicherzustellen, dass die Disparitäten tragbar bleiben – und Stärkung der Attraktivität des Landes – um die Rahmenbedingungen für eine optimale Wettbewerbsfähigkeit zu schaffen.

Die Diskussion ist somit eröffnet. Wer sich mit den vorgeschlagenen Massnahmen nicht begnügt, ist aufgefordert, selbst geeignete Arbeitsinstrumente und kreative Lösungen für ein Zusammenspiel unserer verschiedenen Institutionen zu finden, damit die Raumentwicklung in 15 Jahren nachhaltiger ist als heute.

(Übersetzung)



Michèle Tranda-Pittion (1958), Architektin-Raumplanerin EPFL, ist seit Dezember 2004 Generalsekretärin der CEAT (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire - EPFL ENAC INTER CEAT). Zuvor arbeitete sie beim «Service d'aménagement du territoire» des Kantons Waadt, wo sie für die Sektion «Aménagement cantonal et Observatoire» (2003-2004) sowie für die Kommunikation und Perspektivarbeiten (1999-2002) zuständig war.

Raumentwicklungsbericht «on the road»

• • • •

Annett Altvater
altvater@kohlenberg.ch



Um den Raumentwicklungsbericht zu präsentieren, bereiste das ARE die ganze Schweiz. Im dadurch angestossenen Dia-

log konnten Raumplanerinnen und Raumplaner ihre Anerkennung zeigen und Kritik äußern.

«Chapeau!» So lautete der einhellige Kommentar der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Öffentlichen Podium zum Raumentwicklungsbericht (REB), das am 1. Juni – im Rahmen einer Veranstaltungsreihe in sieben Schweizer Städten – in Basel stattfand. Im Ausbildungszentrum der UBS meldeten sich durchaus auch kritische Stimmen zu Wort, doch für ARE-Vizedirektor Fritz Wegelin war der anerkennende Grundton nicht zu überhören. Das ARE wies schon im REB selbst an prominenter Stelle auf einen Fragebogen hin und forderte seine Leserschaft damit zu einem Votum über ihre Publikation auf.

Mit-Initiant der «Roadshow» war die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VSP-ASPAN), deren Direktor Lukas Bühlmann die Basler Veranstaltung moderierte. Einige Teilnehmer gaben zu bedenken, dass der Willen, gesamtheitlich etwas zu ändern, nicht einfach umsetzbar sei. Christina Spoerry, Leiterin der Abteilung Verkehr im Aargauer Baudepartement, sieht in der überkantonalen Zusammenarbeit eine grosse Herausforderung auf alle Beteiligten zukommen: «Jede Gemeinde, jeder Kanton hat seine eigenen Entscheidungsgremien und jede Region funktioniert anders. Das könnte Kompetenzgerangel geben», gab sie zu bedenken. Ein anderer Diskussionsteilnehmer formulierte es noch pessimistischer: «Der Föderalismus untergräbt die Nachhaltigkeit.» Einig waren sich die meisten Redner darin, dass ein die Schweiz umfassender Gesamtplan notwendig sei, um eine nachhaltige Raumentwicklung umzusetzen.

Täler mit neuer Funktion

Dass ein nationaler Sachplan Siedlungsentwicklung oft als Provokation empfunden werde, verstehe sie nicht, sagte Maria Lezzi. Die Leiterin der Hauptabteilung Planung im Hochbau- und Planungsamt Basel-Stadt war eingeladen, um ihre Sicht der Dinge zu präsentieren.

Sie nutzte die Gelegenheit, um auch unbequeme Fragen zu stellen. «Warum hat man nicht den Mut zu sagen, dass manche Gebiete in Zukunft eben nicht mehr bewohnt werden, dass dort niemand arbeiten wird?» Leere Täler hätten dann vielleicht die Funktion von Nationalparks und würden sich nicht zwingend negativ auf die touristische Attraktivität auswirken. Vor der Revision des Raumplanungsgesetzes warnte Lezzi. Denn sie habe Angst, die Revision könnte das, was in der Vergangenheit erreicht wurde, wieder zerstören. Für Katharina Ramseier war dies eine Sicht der Dinge, die sie bisher nicht kannte. Die Raumplanerin aus Zürich verstand es als wichtigen Input der Veranstaltung, die nachhaltige Raumentwicklung mit den bereits vorhandenen Instrumenten umzusetzen. Dass dem viele Hindernisse im Weg stehen, weiss sie aus der eigenen Erfahrung: «Für die Gemeinden ist eine Aufparzellierung viel einfacher, als ein bereits vorhandenes Areal zu überbauen.» Die erwarteten zusätzlichen Steuern stünden dem Verständnis für eine haushäl-

Diskussion in sieben Städten

Das ARE wollte Politikerinnen und Politiker, die Behörden, Fachleute aus der Raumplanung und weitere Interessierte motivieren, sich mit dem Raumentwicklungsbericht und seinen Vorschlägen intensiv auseinander zu setzen. Aus diesem Grund beschritt das Bundesamt neue Wege, indem sich Direktor Pierre-Alain Rumley und Vizedirektor Fritz Wegelin in den Monaten Mai und Juni aufmachten, um Reaktionen aus den verschiedensten Regionen direkt aufzunehmen. Insgesamt gastierte das ARE in sieben verschiedenen Städten: Chur, Lausanne, Basel, Lugano, Luzern, Bern und Winterthur.

terische Bodennutzung entgegen. Deswegen sei eine solche Diskussion unter Fachleuten, wie das ARE sie veranstalte, zwar äusserst sinnvoll. «Aber Investoren mit einzubeziehen, ist ebenfalls wichtig.»



ARE-Vizedirektor Dr. Fritz Wegelin erläutert engagiert den Raumentwicklungsbericht 2005

Verlust für die Bauherren

Noch weiter ging Martin Eggenberger, Vorstandsmitglied des Fachverbands Schweizer RaumplanerInnen (FSU). Er wolle nicht nur Fachkreise, sondern die ganze interessierte Bevölkerung stärker in die Überlegungen zur Raumplanung einbeziehen. «Denn diese ist es ja, die sich das berühmte Haus auf dem Land wünscht.» Um der Zersiedelung aktiv entgegenzutreten, müsse also zunächst ein breiteres Bewusstsein für Raumplanung geschaffen werden. Das kann zum Beispiel bedeuten, dass verdichtete Wohnformen in der Stadt angeboten werden, die einem Haus im Grünen ebenbürtig sind. Doch nicht nur Raum-, auch Nutzungsplaner sehen die Grenzen einer nachhaltigen Raumentwicklung. «Vorschläge wie die Reduktion von Bauzonen sind sehr schwer durchsetzbar», gab Victor Holzemer zu

«Vorschläge wie die Reduktion von Bauzonen sind sehr schwer durchsetzbar», gab Victor Holzemer zu bedenken, der in Oberwil/BL ein Raumplanungsbüro betreibt.



bedenken, der in Oberwil/BL ein Raumplanungsbüro betreibt. Er hat selbst erlebt, welche Reaktionen die Rückzung auslösen kann, wenn für die betroffenen Grundeigentümer Millionenverluste damit einhergehen. «Die finanziellen Eigeninteressen widersprechen häufig den öffentlichen Anliegen.» Die Kritik war in jedem Fall verbunden mit Lob für das Engagement des ARE. «So bekommt Bern sehr deutlich mit, wie unterschiedlich die Planungskultur in den einzelnen Kantonen ist. Während der Richtplan beispielsweise im Thurgau einen hohen Stellenwert hat, kennt ihn in Basel-Stadt niemand», sagte der Basler Raumplaner Beni Strub. So fand Fritz Wegelin denn auch die einzige mögliche Antwort auf die Stimmen aus dem Podium: «Der Raumentwicklungsbericht liegt vor. Jetzt kommt es darauf an, was wir daraus machen.»



Annett Altvater schloss an der Universität Potsdam den Bachelorstudiengang Europäische Medienwissenschaft ab. Parallel zum Studium erwarb sie sich Einblicke in die Redaktionen des Brandenburgischen Rundfunks. Nach mehreren Praktika im Bereich Öffentlichkeitsarbeit lässt sie sich im Basler Pressebüro Kohlenberg zur Journalistin ausbilden.

Die Kritik war in jedem Fall verbunden mit Lob für das Engagement des ARE. «So bekommt Bern sehr deutlich mit, wie unterschiedlich die Planungskultur in den einzelnen Kantonen ist. Während der Richtplan beispielsweise im Thurgau einen hohen Stellenwert hat, kennt ihn in Basel-Stadt niemand», sagte der Basler Raumplaner Beni Strub.



Christina Spoerry, Leiterin der Abteilung Verkehr im Aargauer Baudepartement, sieht in der überkantonalen Zusammenarbeit eine grosse Herausforderung auf alle Beteiligten zu kommen: «Jede Gemeinde, jeder Kanton hat seine eigenen Entscheidungsgremien, und jede Region funktioniert anders. Das könnte Kompetenzgerangel geben», gab sie zu bedenken.

Neue Strategien statt neue Gesetze

• • • •

Christian Gabathuler
christian.gabathuler@bd.zh.ch



Das Verfahren des ARE, den Raumentwicklungsbericht direkt öffentlich zur Diskussion zu stellen, wird von der Kantonsplanerkonferenz begrüßt. Trotz aller Kritik an der Entwicklung dürfen aber die Erfolge der Raumplanung der letzten Jahrzehnte

nicht klein geredet werden. In Zukunft sollen Bund, Kantone und Gemeinden vermehrt auch Anreizstrategien und marktwirtschaftliche Ansätze entwickeln, um die Raumplanung innovativer umzusetzen.

Die Kantonsplanerkonferenz (KPK) begrüßt sehr, dass das ARE mit dem Raumentwicklungsbericht (REB) der Diskussion über die räumliche Entwicklung und die Aufgaben der Raumplanung in der Schweiz neue Impulse verleihen will.

Aufgrund der zentralen Bedeutung für Bevölkerung und Wirtschaft sollte sich der Bund inskünftig in kürzeren Zeitabständen mit der gesamtschweizerischen Raumentwicklung sowie mit der Wirkung der Raumplanung auseinander setzen – der letzte Bericht stammt aus dem Jahr 1987.

Der jetzt vorliegende Bericht hat bereits eine breite und umfassende Diskussion über die Raumplanung und Raumentwicklung ausgelöst. Dies nicht zuletzt deshalb, weil er vorgängig weder einer verwaltunginternen Vernehmlassung unterzogen werden noch die Kantone und deren Fachstellen einbeziehen musste – Ecken und Kanten sind also noch nicht abgeschliffen.

Ein so erarbeitetes Papier polarisiert selbstverständlich stärker, eröffnet dafür aber auch die Chance, ohne vorgängige «Filter» eine Grundsatzdiskussion über die Ziele der Raumordnung Schweiz zu führen. Bundesrat Moritz Leuenberger und dem ARE ist für den Mut, dieses Vorgehen zu wählen, zu gratulieren und zu danken. Der Bericht ist aber nun auch als das zu nehmen, wofür er vorgesehen ist: Er soll eine breite Diskussion auslösen, um dann darauf aufbauend die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» zu aktualisieren.

Wo bleibt das Positive der bisherigen Raumplanung?

Vorab ist auch sehr positiv zu werten, dass die Publikation äusserst lesefreundlich und verständlich geschrieben ist und damit sicher auch viele Nichtfachleute anspricht. Der Bericht weist aber auch Lücken auf. So fehlen zahlreiche Hintergrundinformationen, seine Aussagen sind nicht immer

nachvollziehbar und zum Teil ist er wenig differenziert.

Es ist zum Beispiel sehr zu bedauern, dass der Bericht die bisherigen Leistungen der Gemeinden, Kantone und des Bundes in Sachen Raumplanung nicht würdigt und damit den Eindruck entstehen lässt, die Raumplanung habe in der Vergangenheit keinen Beitrag zu einer positiveren räumlichen Entwicklung geleistet, wenn nicht sogar recht eigentlich versagt. Wie würde jedoch die Schweiz aussehen ohne die Raumplanung der letzten 30 Jahre? Diese positive Würdigung gilt es in geeigneter Form nachzuholen.

Nachhaltigkeitstrend analysieren

Die räumliche Analyse ist im REB umfassend dargestellt. Insbesondere die Aussagen zur Bodennutzung insgesamt sowie zu den unüberbauten Bauzonen nach Gemeindetypen sind sehr aussagekräftig, wobei aber die inneren Reserven noch zu marginal behandelt werden. Die KPK vermisst Aussagen zu den Zusammenhängen zwischen den Akteuren der verschiedenen Stufen (Bund-Kantone-Gemeinden) und den raumplanerischen Instrumenten (Sachplan-Richtplan-Nutzungsplan). Die Analyse der bisherigen Entwicklung ist leider nicht auf das Indikatoren-System ausgerichtet, das dann im Kapitel «Nachhaltige Raumentwicklung» verwendet wird. Wie weit die entsprechenden Datenreihen dafür vorhanden sind, ist aus dem Bericht nicht ersichtlich.

Dem generellen Schluss, dass die Raumentwicklung der letzten Jahrzehnte als nicht nachhaltig einzustufen sei (S. 66), kann selbstverständlich trotzdem nicht widersprochen werden – welcher Politikbereich darf schon von sich behaupten, total nachhaltig zu sein? Vielmehr stellt sich jedoch die Frage, ob die Raumplanung auf dem richtigen Weg ist, ob sie sich in den letzten Jahren vermehrt an den Prinzipien der Nachhaltigkeit orientiert hat, ob sie also

nachhaltiger geworden ist. Dies bedarf noch einer entsprechenden Analyse.

Raumkonzept mit den Kantonen definieren

Das ARE legt im Bericht vier Szenarien für die Schweiz in 25 Jahren vor. Diese Szenarien werden nicht aus der Gegenwart und möglichen Entwicklungslinien abgeleitet, sondern stellen eine Auswahl möglicher Zukunftsbilder dar und sollen «die politische Reflexion über Leitlinien anregen» (S. 67). Dieser Ansatz ist grundsätzlich denkbar; viele der Annahmen in den einzelnen Szenarien lassen sich aber nicht nachvollziehen. Zentral ist jedoch, dass die vier vorgelegten Zukunftsbilder (und noch einige mehr) in den heute rechtskräftig eingezogenen Bauzonen möglich sind. Um die Entwicklung nicht nur dem freien Kräftespiel zu überlassen, ist also eine zielgerichtete Steuerung im Hinblick auf eine anzustrebende räumliche Entwicklung zweifelsohne notwendig. Die Wirtschaft verfolgt in der Tendenz Szenario 1 (Schweiz der Metropolen), die Bevölkerung wohl eher Szenario 2 (Zersiedelung). Ein gemeinsames Raumkonzept für die Definition der Zielrichtung ist deshalb dringend erforderlich. Allerdings stellt der Entwurf eines solchen Bildes eine sehr grosse Herausforderung dar, damit sich möglichst alle Beteiligten dahinter stellen können. Das vorgeschlagene Raumkonzept erfüllt diese Anforderung nur bedingt und muss nun mit den Kantonen partnerschaftlich evaluiert und präzisiert werden.

ARE soll stärker koordinieren

Der Bericht kommt in verschiedenen Punkten zum Schluss, dass die heutige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen neu zu definieren sei. Die KPK ist jedoch überzeugt, dass sich die heutige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Raumplanung be-



Wachstum der Besiedlung: weiterhin ungebrochen

währt hat und grundsätzlich beizubehalten ist. Um eine nachhaltigere Raumentwicklung zu erreichen, sind aber selbstverständlich gesamtschweizerische Vorstellungen vonnöten, insbesondere was die anzustrebende Siedlungsentwicklung anbelangt. Die Raumplanung in der Schweiz verfügt diesbezüglich mit den bestehenden Gesetzen und Instrumenten über genügend Handlungsmöglichkeiten – eine Totalrevision des Raumplanungsgesetzes wie vorgeschlagen drängt sich jedenfalls nicht auf. Verstärkt ist aber auf eine innovativere Anwendung hinzuarbeiten, zum Beispiel mit Anreizstrategien und marktwirtschaftlichen Ansätzen, sowie auf eine ausgeprägtere Koordinationsfunktion des ARE in

der Bundesverwaltung im Hinblick auf die räumlichen Zielsetzungen. Dies erhöht die Erfolgsschancen der Raumplanung eher als neue Gesetze.

Die Diskussion ist lanciert. Es ist nun zu vermeiden, dass die Debatte über die künftige Raumentwicklung und Raumplanung mit einer Hau-Ruck-Übung beendet wird. Aufgrund der vielen Stellungnahmen gilt es nun, zusammen mit den Kantonen partnerschaftlich die notwendigen Schlüsse zu ziehen, dies im Hinblick auf ein Raumordnungskonzept Schweiz, auf die vordringlichen Handlungsfelder und auf die entsprechenden Massnahmepakete für Bund und Kantone.



Christian Gabathuler (1949) ist Kantonsplaner des Kantons Zürich und Präsident der Schweizerischen Kantonsplanerkonferenz (KPK). Er befasste sich schon zuvor mit Zukunftsperspektiven, insbesondere mit der Siedlungsentwicklung: am ORL-Institut im Bereich Bevölkerungsentwicklung und Wohnungswesen, als Mitinhaber von Wüst und Gabathuler, Raumplanung und Rauminformation im Rahmen des NFP 57 (Projekt «Siedlungsbegrenzung Schweiz») sowie mit den Wohnungserspektiven 1995 für das Bundesamt für Wohnungswesen. 1989 machte er mit der Publikation «Bauwerk Schweiz» auf die Notwendigkeit und Machbarkeit einer Siedlungsentwicklung nach innen aufmerksam.

«Richtpläne zu harmonisieren liegt auch im Interesse der Kantone»

• • • •

Interview: Pieter Poldervaart
Fotos: Annett Altvater



Bessere und neue Kooperationen sind für eine zukunftsfähige Raumentwicklung unabdingbar. Dieser Überzeugung ist der Berner Regierungsrat Werner Luginbühl. Zum einen sollen Kantone gemeinsam grosse Industriearale für Investitionswillige bereitstellen. Zum andern können gemein-

de- und kantonsübergreifende Ansätze die Probleme von morgen effizienter lösen.

Werner Luginbühl (1958) ist seit 1998 Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor und in dieser Funktion auch für die Raumplanung zuständig. Seit 2003 ist er Präsident der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK).

Raumplanung war in den letzten Jahren kaum ein Thema in der öffentlichen Diskussion. Hat der Raumentwicklungsbericht (REB) die Situation verändert?

Es scheint so. Und es war höchste Zeit, eine aktuelle Situationsanalyse der Bodennutzung vorzulegen. Die Diskussion wird beflogt durch den jüngst ebenfalls publizierten Bericht von Avenir Suisse. Und mit «Galmiz» haben wir ein praktisches Beispiel dafür, wie wichtig Raumplanung ist.

Der REB listet vier Szenarien auf – wie realistisch schätzen Sie diese ein?

Vorauszuschicken ist, dass ich der Ansicht bin, für die Szenarien wäre eine wissenschaftlichere Basis wünschbar gewesen. Insgesamt favorisiere ich das Szenario 3 der «polyzentrischen urbanen Schweiz», möglicherweise angereichert mit Elementen aus dem Szenario 4, der «Schweiz der Regionen». Gleichzeitig muss man sich bewusst sein, dass Szenario 1, das auf Metropolen und einseitig wirtschaftliches Wachstum setzt, aus einer reinen Wachstumsoptik nicht einfach ignoriert werden darf.

Sie sagen es: Am wahrscheinlichsten ist das Szenario 1 – doch es widerspricht der Forderung nach einer nachhaltigen Raumentwicklung diametral...

Die Feststellung im REB, dass die bisherige Raumentwicklung nicht nachhaltig sei, überrascht mich nicht. Allerdings meine ich, dass die Verdienste der Raumplanung im REB zu wenig gewürdigt werden. Man darf den Ist-Zustand nicht mit einem unrealistischen Soll-Zustand vergleichen, sondern muss sich überlegen, wie unser Land heute ohne Raumplanung aussähe. Klar ist aber, dass in Zukunft das Thema Nachhaltigkeit mehr Gewicht erhalten muss. Doch es gibt hoffnungs-

volle Projekte: Die Agglomerationsprogramme, die versuchen, den öffentlichen Verkehr, den motorisierten Individualverkehr (MIV) und die Siedlungsentwicklung aufeinander abzustimmen. In diese Richtung muss es gehen.

Doch genügt dafür die bisherige Aufgabenteilung zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund?

Wir brauchen keine radikalen Veränderungen. Der Bund müsste allerdings seine Koordinationspflicht stärker wahrnehmen. Das Potenzial, die kantonalen Richtpläne besser aufeinander abzustimmen und zu harmonisieren, ist noch längst nicht ausgeschöpft. Es braucht zum einen klare Kriterien des Bundes für Bereiche, in denen eine grenzüberschreitende Abstimmung wichtig ist. Zum andern ist eine gewisse Härte bei der Genehmigung der Richtpläne angebracht...

...ein ungewohntes Votum für einen Kantonsvertreter!

Das stimmt – umso mehr, als gerade der Kanton Bern zahlreiche Ausnahmeregelungen wünscht und einen Richtplan hat, der in verschiedensten Teilen nicht den Idealvorstellungen des Bundes entspricht. Doch wenn wir eine bessere Koordination und Abstimmung zwischen den Kantonen wollen, muss es in diese Richtung gehen. Selbstverständlich sind die Kantone bei der Feststellung der Kriterien mit einzubringen. Es braucht die Diskussion darüber, wie ein moderner Richtplan auszusehen hat.

Steht somit eine Totalrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) an?

Nach meiner Auffassung genügt eine Teilrevision und zwar vor allem in zwei Bereichen: Zum einen ist das Bauen ausserhalb der Bauzonen für den Kanton Bern besonders wichtig. Was auf schweizerischer Ebene unter dem Motto Liberalisierung lief, führte im Kanton

Bern zweimal zu einer Verschärfung, zuerst mit dem Gesetz, dann nochmals mit einer Verordnungsänderung. Jedes vierte, ausserhalb der Bauzone gelegene Gebäude in unserem Land steht im Kanton Bern. Dieses grosse Potenzial wollen wir in Zukunft besser nutzen. Hier ist ja auch eine vorgezogene Teilrevision im Gang. Zum andern brauchen wir für die Agglomerationsprogramme Klarheit und Sicherheit – und nicht nur vage Absichtserklärungen.

Das Bauen ausserhalb der Bauzonen hängt auch mit der im REB angesprochenen Kluft zwischen schlecht erschlossenen Bergtälern und florierenden Zentren zusammen. Welche Entwicklung favorisieren Sie?

Es führt nichts daran vorbei, dass wir die Agglomerationen als Wachstumszonen stärken müssen. Eine Konzentration der Mittel ist unumgänglich – das sage ich als einer, der vom Land kommt! Andernfalls setzen wir unsere Konkurrenzfähigkeit aufs Spiel. Gleichzeitig dürfen wir die ländlichen Regionen nicht einfach sich selbst überlassen.

Also wollen Sie es allen recht machen?

Das würden wir tatsächlich gerne, können es aber nicht mehr. Statt nach dem Giesskannenprinzip der Siebziger- und Achtzigerjahre müssen wir gezielter dort investieren, wo der wirtschaftliche Nutzen am grössten ist, Stärken vorhanden sind und wo die Regionen auch selbst mitziehen.

Doch für alle wird es nicht reichen?

Nein. Wir können es uns nicht mehr leisten, in jedem Bergtal mit massiven Mitteln gegen die Abwanderung zu kämpfen. Es wird Gemeinden geben, die grosse Probleme haben werden. Und trotzdem: Aufgrund der schweizerischen Kleinräumigkeit wird eine radi-

kale Abwanderung die Ausnahme sein. Die nicht allzu peripheren Gebiete werden von den vergleichsweise geringen Distanzen und der guten Erschliessung profitieren.

Wie steuert der Kanton Bern diese Entwicklung?

Wir setzen die Prioritäten bei kantonalen Investitionen aufgrund des Richtplans: Die Wachstumsmotoren sind Bern, Biel und Thun. Daneben gibt es auch regionale Zentren, die wir stärken

wollen – anderen grossen Gemeinden konnten wir den Regionalzentrencharakter nicht zusprechen. Damit werden sie bei Investitionen nicht mehr gleich stark berücksichtigt.

Kommen wir zum Reizwort Galmiz. Was lief falsch?

Ich möchte vorwärts statt zurück schauen. Gerade «Galmiz» hat aber gezeigt, dass es das Bedürfnis nach einer besseren Abstimmung über die Kantongrenzen hinaus gibt. Das war

auch der Anlass für mich, in der BPUK den Vorschlag der «Interkantonalen Arbeitszonen» zu lancieren, ein Vorschlag, der einstimmig zur Weiterbearbeitung empfohlen wurde.

Wie muss man sich diese Arbeitszonen vorstellen?

Wir haben schon Erfahrungen aus dem Kanton Bern. Die Idee ist, solche Parzellen frühzeitig ausfindig zu machen und im Planungsprozess so vorzubereiten, dass sie im Bedarfsfall innert sechs Monaten bereit stehen. In Bern starteten wir mit 30 Standorten – am Schluss blieben nur drei übrig. Diese existieren zwar noch, doch wir sistierten das Projekt.

Wo harzte es?

Ziel war, dass der Kanton diese Flächen planerisch und vertraglich sichert. Doch entweder war die Gemeinde oder der Eigentümer nicht realisierungswillig: Sie scheuten das Risiko, oder das Projekt war ihnen zu wenig verbindlich. Die Idee ist zwar bestechend. Aber die Probleme, wie wir sie auf kantonaler Ebene angetroffen haben, werden wohl auf schweizerischer Ebene nicht kleiner werden.

Wäre eine Alternative, dass die Kantone entsprechende Flächen käuflich erwerben?

Warum nicht? Die Kantone könnten gemeinsam solche Gebiete erwerben und sichern. Dann sollten sie aber den Ehrgeiz haben, wirklich auf den Grossinvestor zu warten und nicht Teile davon vorzeitig abzugeben. Dafür braucht es wahrscheinlich ein System, um Lasten und Nutzen auszugleichen, aber auch die Bereitschaft, sich auf diese Zonen zu beschränken und nicht plötzlich doch wieder andere ins Spiel zu bringen.

Wie gehts mit den «Interkantonalen Arbeitsszonen» weiter?





Die Kantonsplaner haben den Auftrag, die Idee zu konkretisieren und im Herbst einen Vorschlag zu unterbreiten. Doch ob es wirklich zur Umsetzung kommt, ist noch nicht gesagt. Auch die Zahl der Arbeitszonen ist offen. Abklären könnte man vier bis sechs, doch realistisch liegt der Bedarf vielleicht bei zwei oder dreien. Bis wir soweit sind, wird es bestimmt 2008. Denkbar ist auch, dass «Galmiz» vergessen geht und das Thema versandet, bis wir das nächste Mal mit einer ähnlichen Situation konfrontiert sind.

Soll sich der Bund also raushalten?

Der Bund könnte durchaus eine moderierende und koordinierende Rolle spielen. Doch ein Bundessachplan «Strategische Industriezonen», dem übrigens die rechtliche Grundlage fehlen würde, wäre die ULTIMA RATIO. Wir Kantone müssten es doch schaffen, selbst zu handeln.

Und die Gemeinden? Hier regiert doch vor allem das Eigenbrötler-tum.

Natürlich gäbe es Situationen, in denen man gerne stärker in die Gemeindeautonomie eingreifen würde. Doch die Kommunen wehren sich vehement dagegen.

Zurück zum Raumentwicklungsbericht. Szenario vier sieht vor, vermehrt in Regionen zu denken, und schlägt elf davon vor. Ein Modell für die Zukunft?

Ich bezweifle, ob eine solche Regionenbildung zielführend ist. Mittel- und langfristig sind Gebietsreformen nötig. Allerdings brauchen schon Gemeindefusionen bekanntlich ihre Zeit, bei den Kantonen wird es noch schwieriger sein. Im Kanton Bern sind wir daran, in einem ersten Schritt die Zusammenarbeit in den Agglomerationen zu verbessern. Wir haben sieben Regionen definiert, welche die bisherigen Aufgaben wie Regionalplanung, Kulturförderung, Verkehrsplanung und deren Abstimmung mit der Siedlungsplanung regeln, was die Gremien radikal vereinfachen wird. Dieses Regionalkonferenzenmodell sieht vor, dass die involvierten Gemeinden mit ihren Präsidenten

vertreten sind. Eine Legislative existiert nicht, aber es besteht die Möglichkeit von Initiative und Referendum. Noch muss der Grossrat dazu Stellung nehmen und das Volk darüber abstimmen. Die ersten Konferenzen könnten ihre Arbeit 2008 aufnehmen. Die tripartite Agglomerationskonferenz hat dieses Modell als Empfehlung übernommen.

Wäre es denkbar, dieses Modell auch über Kantons- oder gar Landesgrenzen hinaus auszuweiten?

Ich glaube, dass dies unumgänglich ist. Die TAK hat im Juni die entsprechende Arbeitsgruppe beauftragt, solche Modelle auszuarbeiten. Für viele Kantone mit grenzüberschreitenden Agglomerationen ist eine vernünftige Planung von MIV, ÖV und Siedlungsentwicklung nur grenzüberschreitend realistisch. Durch einen guten Einbezug der Kantone werden solche neuen Arten der Zusammenarbeit oder Harmonisierungen, wie sie der Raumentwicklungsbericht ja auch vorschlägt, einfacher umsetzbar.

Gemeinden äussern sich zum Raumentwicklungsbericht

• • • •



Je nach geografischer Lage und wirtschaftlicher Situation reagieren die Planungsverantwortlichen der Gemeinden unterschiedlich auf den Raumentwicklungsbericht.
«Forum Raumentwicklung» bat drei VertreterInnen, vier Fragen zur Publikation zu beantworten.

1. Welches der vier REB-Szenarien ist realistisch?

2. Und welches ist wünschenswert?

3. Welche Instrumente müssen auf dem Weg dahin gestärkt werden?

4. Braucht es eine RPG-Revision, und wenn ja in welchen Punkten?



Maria Lezzi, Leiterin Hauptabteilung Planung im Hochbau- und Planungsamt des Baudepartements Kanton Basel-Stadt
maria.lezzi@bs.ch



Florence Perrin-Marti, Leiterin des «Service d'urbanisme» der Gemeinde Le Locle
florence.perrin-marti@ne.ch



Duri Blumenthal, Geschäftsführer Regiun Surselva
duriblumenthal@regiun-surselva.ch

Im Jahr 2030 fliegen wir mit einem Ballon über die Schweiz. Unter uns liegt ein flächendeckender Häuser-Infrastrukturen-Tepich. Nur vereinzelt ragt eine Bergspitze hervor, weitgehend schnee-, eis- und touristenfrei. Die Schweiz ist zu einem komplett zerstörten Zwischenraum geworden und genügt sich selbst. Die Wirtschaft liegt am Boden, der Staat ist verarmt. Meines Erachtens ist dies ein realistisches, aber äusserst unerwünschtes Szenario.

Für die Schweiz im Allgemeinen und unsere Region im Besonderen sind das Szenario 1 (das aufzeigt, wohin die aktuellen Trends die Schweiz in 25 Jahren führen dürfen) und das Szenario 2 (bei dem Massnahmen für eine kontrollierte Entwicklung ausgeschlossen werden) auf keinen Fall vertretbar. Dennoch sind diese Szenarien realistisch. Gerade dadurch, dass der Bericht verschiedene mögliche Szenarien aufzeigt, werden wir uns unserer Verantwortung in Bezug auf die Zukunft bewusst.

Aus einer kurzsichtigen Optik hoch im Kurs wäre wahrscheinlich das Trendszenario. Auch ein vernetztes Städtesystem ist angeichts der aktuellen Entwicklungen realistisch, doch muss der politische Ausgleich funktionieren. Den ländlichen Raum völlig zu vernachlässigen widerspricht den Grundsätzen der Bundesverfassung. Es könnte jedoch realistisch werden, falls sich die öffentliche Hand aus der Regionalpolitik zurückzieht und die Sektoralpolitiken rein ökonomisch betrieben werden.

Die vier Metropolen Zürich, das trinationale Basel, Genf-Lausanne und Milano-Tessin funktionieren als Motoren für die Raumentwicklung. Das «Automobil Schweiz» braucht aber auch Treibstoff für die Motoren und eine gute Steuerung, Räder, Chassis und weitere Teile mit spezifischen Funktionen. Das ARE beschreibt diese «Schweiz der Metropolen» als unerwünschten Trend, da nicht nachhaltig. Gegenbeweis: Clean Engine Vehicle, also Autos (fast) ohne Erdöl. Basel setzt zusammen mit der ETH und der Wirtschaft auf sie.

Das Szenario 3 ist die interessanteste und für die Institutionen unseres föderalistischen Systems am ehesten erträgliche Lösung. Allerdings bedarf es noch Lösungen für die peripheren Räume. Das Szenario 4 geht von einem innovativen Ansatz aus. Wir bezweifeln jedoch, dass es im Interesse unserer Region, des Arc jurassien, liegt. Insgesamt dürfte die vorgeschlagene Aufteilung nach Regionen die Ungleichgewichte noch verstärken.

Für eine Schweiz als Willensnation ist keines der vorgeschlagenen Szenarien in der präsentierten Form für sich allein wünschenswert. Es gilt jedoch, die sich anbahgenden Entwicklungen aufzunehmen und raumplanerisch sinnvoll umzusetzen. Jedoch darf keines der vorgezeichneten Szenarien einseitig in Richtung einer Konzentration der Mittel und Ressourcen nach wirtschaftlichen Kriterien erfolgen. Der Ausgleich zwischen Stadt und Land muss im Zentrum der politischen Entwicklung der Schweiz stehen.

Technische und politisch-administrative Innovationen könnten etwa Mindestausnützungsziffern für Wohn- und Industriegebiete oder Verbesserungen der Planungsverfahren sowie die Förderung der interkantonalen und grenzüberschreitenden Richtplanung sein. Für eine integrative Raumplanung braucht es einen Koordinationsplan Siedlung Schweiz, nicht zu verwechseln mit einem verbindlichen Bundessachplan Siedlungsentwicklung. Nur so können wir den Bundessachplan Verkehr fundiert diskutieren.

Die Gesetzgebungen des Bundes und der Kantone sollen sich weiterentwickeln können, aber die Grundlagen müssen unantastbar bleiben. Eine Regelpielfalt wäre der Transparenz und Umsetzung der Ziele abträglich. Wir sind allerdings der Meinung, dass eine eingehendere Untersuchung des allgemeinen finanziellen Aspekts zu neuen Lösungen und Auswegen aus blockierten Situationen führen würde. Darunter fallen die Finanzierung von Projekten und Investitionsrenditen sowie die Verteilung der Steuererträge zwischen Gemeinden und Kantonen.

Sowohl die Agglomerationen wie auch der ländliche Raum müssen als gleichwertige Räume von den Förderinstrumenten des Bundes profitieren können. Eine Priorisierung des einen auf Kosten des anderen ist nicht zielführend und schürt soziale Konflikte, die für das Gedanken der Schweiz kontraproduktiv sind und nicht im Interesse eines prosperierenden Landes liegen. Aus ländlicher Sicht braucht es deshalb weiterhin eine starke Regionalpolitik zugunsten der wirtschaftlich schwachen Regionen.

Ob eine RPG-Revision notwendig und hilfreich ist? Weckt sie nicht eher schlafende (Polit-)Hunde, die in einer Totalrevision unter dem Vorwand, Schwächen auszumerzen, vor allem die Errungenschaften der Raumplanung Schweiz zunichten machen würden? Deshalb: Finger weg von einer RPG-Revision! Ergänzungen des heutigen RPG könnte ich mir hingegen durchaus vorstellen, einen Agglomerationspolitik-Artikel zum Beispiel.

Eine RPG-Revision ist auf jeden Fall erforderlich. Diese darf jedoch nicht in eine Richtung führen, die niemand wünscht, nämlich hin zu einer Liberalisierung des ländlichen Gebiets. Stattdessen soll sie sich auf ein Konzept stützen, das folgende Themen umfasst: Stärkung des Grundsatzes einer haushälterischen Bodennutzung, verbesserte Qualität der urbanen Räume, Wahrung des ländlichen Landschaftsbildes, Einbezug der gesellschaftlichen Aspekte sowie die Problematik der Randregionen.

Die Anforderungen an eine RPG-Revision sind je nach Siedlungsraum sehr unterschiedlich. Die Bedürfnisse einer ländlichen Region sind zwangsläufig anders gelagert als jene der Städte. Überhaupt muss man sich fragen, ob die Reglementierung im Raumplanungsbereich nicht bereits heute zu umfassend sind und demzufolge die Entwicklungspotenziale der verschiedenen Regionen einschränken. Deshalb plädieren wir eher für eine Liberalisierung statt für eine weitere Reglementierung im Raumplanungsbereich.

info

Umfrage des ARE zu den Bauzonen in den Kantonen

In der Schweiz liegen rund 220'000 Hektaren Land innerhalb von Bauzonen. Rund drei Viertel davon sind bereits überbaut. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) will künftig auch regionale Analysen über die Bauzonen ermöglichen. Ab 2006 wird deshalb zum ersten Mal eine «Bauzonenstatistik Schweiz» publiziert. Bereits jetzt liegen erste, noch lückenhafte Angaben vor. Sie basieren auf einer Umfrage bei den Kantonen, die das ARE 2003 und 2004 durchführte.

In der Schweiz kann prinzipiell nur dort gebaut werden, wo rechtskräftig Bauland ausgeschieden wurde: in der Bauzone. Rund drei Viertel dieser Bauzonen sind heute bereits überbaut. Das restliche Viertel wird als Reserve bezeichnet. Diese Reserve soll den künftigen Bedarf an Bauland abdecken, wobei unter «künftig» in der Regel ein Zeitraum von 15 Jahren verstanden wird. Dank des planerischen Instruments der Bauzonen wird verhindert, dass überall beliebig in der offenen Landschaft gebaut werden kann. Um einen Überblick über den aktuellen Stand und die Struktur der Bauzonen in den einzelnen Kantonen zu erhalten, trug das ARE in den Jahren 2003 und 2004 bei den Kantonen die entsprechenden Zahlen zusammen soweit sie verfügbar waren. Die Resultate werden im «dossier» veröffentlicht. Sie erlauben einen ersten groben Vergleich zwischen den 26 Kantonen.

Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind teilweise beträchtlich, auch wenn aufgrund bestehender Datenlücken noch keine umfassende Beurteilung möglich ist. In einigen Kantonen umfasst die Bauzonenfläche pro Kopf über 500 Quadratmeter, in anderen – in der Regel städtisch geprägten – hingegen nur 100 bis 200 Quadratmeter. Die Bauzonenreserven belaufen sich je nach Kanton auf 15 bis 30 Prozent.

Das ARE wurde 2005 per Bundesratsbeschluss beauftragt, künftig eine

«Bauzonenstatistik Schweiz» zu publizieren. Die entsprechenden Arbeiten sind bereits im Gange. Eine erste Publikation ist für 2006 geplant. Die «Bauzonenstatistik Schweiz» wird verfeinerte sowie zusätzliche Analysen erlauben, weil sie sich auf digitale Grundlagen stützen wird.

Richtplan des Kantons Zug genehmigt

Der Bundesrat hat den Richtplan des Kantons Zug genehmigt. Dieser ist eine vollständige Überarbeitung des bisher gültigen aus dem Jahr 1987. Der neue Richtplan soll mit einer vernetzten Planung von Siedlung, Verkehr, Landschaft, Versorgung und Entsorgung die Ziele zur räumlichen Entwicklung des Kantons umsetzen. Der Kanton Zug geht davon aus, dass die hohe Qualität des Wohn- und Wirtschaftsstandortes in den nächsten 15 Jahren zu einem anhaltenden Wachstum von Bevölkerung und Arbeitplätzen führen wird. Die zentralen Herausforderungen an die zukünftige Raumplanung sieht der Kanton deshalb im steigenden Bedarf an Siedlungsflächen, in einer zu erwartenden markanten Verkehrszunahme und in einem zunehmenden Druck auf die Landschaft. Das weitere Zusammenwachsen der Siedlungsgebiete soll verhindert werden. Die Landschaft soll nicht nur erhalten, sondern qualitativ weiter verbessert werden. Der kantonalen Raumplanung wird damit eine wichtige Aufgabe für die Erhaltung und Weiterentwicklung der Standortqualität zugewiesen.

Der Bundesrat hat nun den Richtplan des Kantons Zug genehmigt. Er stützte sich auf den Prüfungsbericht des ARE. Dieses kommt zum Schluss, dass sich der Zuger Richtplan trotz einiger noch notwendiger Anpassungen durch eine sehr hohe Qualität auszeichnet. Der Kanton setze sich mit diesem Planungsinstrument in die Lage, den hohen Druck der Siedlungsentwicklung

in die richtigen Bahnen zu lenken. Das ARE empfiehlt dem Kanton, bei der Ausscheidung von neuen Bauzonen Zurückhaltung zu üben und der Siedlungsentwicklung nach innen, wo immer möglich und zweckmäßig, den Vorzug zu geben.

Gender Mainstreaming in der Raumentwicklung

In der Raum- und Verkehrsplanung sowie der Nachhaltigen Entwicklung fanden Geschlechteraspekte bislang kaum Berücksichtigung. Da jedoch Frauen und Männer von planerischen Massnahmen und Entwicklungen unterschiedlich betroffen sind, will das ARE zukünftig die politische Strategie des Gender Mainstreaming (GM) in seine Aufgabenbereiche einführen. Unter dem Begriff «Gender» wird die gesellschaftlich geprägte Rolle von Mann und Frau verstanden. «Gender Mainstreaming» ist eine politische Strategie, die auch der Bund zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern anwendet. Ziel ist die Berücksichtigung der Geschlechterdimension in politischen Strategien, Programmen und Massnahmen. Das ARE sieht zur Integration von Gender Mainstreaming in den Bereichen Raum- und Verkehrsplanung sowie nachhaltige Entwicklung zwei Handlungsfelder vor: Zum einen den Aufbau einer Fachstelle für GM in der Schweiz. Deren Aufgaben sind Analyse der Ausgangslage, Netzwerkbildung, Information und Weiterbildung. Zum zweiten die Einführung von Gender Mainstreaming in die Tätigkeiten des ARE: Entwicklung und Einführung von GM Instrumenten wie Checklisten und die Sensibilisierung der Mitarbeitenden im Amt.

Die ausführlichen Medienmitteilungen sowie zusätzliche Dokumente zu diesen Themen sind auf der ARE-Homepage www.are.ch zu finden.

Editorial

Pierre-Alain Rumley
pierre-alain.rumley@are.admin.ch



«Rapport 2005 sur le développement territorial: forces et faiblesses»

Un premier bilan, état début août, de la consultation relative au rapport 2005 sur le développement territorial a été établi. Un véritable «rapport de consultation» sera publié à la fin de cet automne.

Rappelons nos objectifs avec ce rapport:

- placer le développement territorial de notre pays dans la perspective du développement durable et de ses exigences élevées
- proposer une approche synthétique du développement territorial (en complément des approches sectorielles et régionales qui se sont multipliées ces dernières années)
- lancer un débat sur les stratégies à suivre.

Nous pouvons déjà considérer que les objectifs ont été atteints. En particulier, la discussion souhaitée a eu lieu ; certes pas au niveau de la population dans son ensemble, mais tout au moins dans les cantons, les villes et agglomérations, les Associations diverses. Et nous avons reçu des prises de position de très grande valeur qui nous permettront de compléter le projet de territoire, de l'enrichir et d'en corriger les défauts et lacunes.

De manière générale, notre rapport a été bien accueilli. Son élaboration est saluée, de même que sa très bonne lisibilité (remerciements au passage à nos trois rédacteurs des textes français, allemand et italien). Le rapport est également critiqué ce qui est bon signe. C'est la preuve qu'il a proposé un contenu.



Le développement territorial est le reflet de notre société

Par certains, le rapport a été considéré comme trop critique (notamment l'affirmation du caractère «non durable» du développement territorial actuel) et il a manqué un chapitre sur les acquis de l'aménagement du territoire en Suisse. Cette critique est justifiée et il n'a jamais été dans nos intentions de décrire le travail qui se fait dans notre pays (le cas échéant, nous aurions dû nous adresser à nous-mêmes). Nous savons que les plans directeurs cantonaux sont devenus des instruments de bonne gestion territoriale, que les villes développent des stratégies et des projets de grande valeur et que nombre de communes ont réussi des aménagements remarquables. Pour le sous-signé, qui se préoccupe d'aménagement du territoire depuis bientôt 30 ans, les progrès réalisés en cette matière dans notre pays sont considérables et évidents. Mais tout aussi évident est le fait que les objectifs ne sont pas atteints (pensons par ex. à un certain équilibre du développement dans les différentes parties du pays ou, dans un tout autre domaine, à l'accessibilité aux rives des lacs) et que l'urbanisation n'est pas totalement maîtrisée. Pas plus que notre société dans son ensemble, notre développement territorial n'est durable. Et personne

n'a d'ailleurs, à ce jour, prétendu le contraire dans la consultation.

Les scénarios permettent toutes les combinaisons

Si l'on prend les différents chapitres du rapport, l'analyse n'a pas fait l'objet de critiques fondamentales; elle est généralement considérée comme exacte. Tout au plus est-elle considérée comme incomplète ou au contraire trop longue. Le fait que différentes données soient nouvelles (par ex. celles relatives aux zones à bâtir) a été appréciée.

L'opérationnalisation du concept de développement durable du territoire a été diversement appréciée. Pour certains, cette opérationnalisation est impossible. Pour d'autres, elle n'est pas nécessaire. Peu de propositions de modifications ont été formulées. A l'évidence, il y a encore du travail à faire dans notre pays pour faire apprêhender de manière correcte le concept de durabilité. Nous restons persuadés qu'une opérationnalisation est nécessaire et possible. Comme toujours, les scénarios ont divisé. Dans ce sens, ils ont rempli leur rôle qui était celui de susciter la discussion. Nous aurions dû mieux mettre en évidence que si nous avons écrit ces scénarios de manière attractive (de façon qu'ils soient lus, ce qui

a été le cas), les bases scientifiques étaient solides. Elles figurent d'ailleurs en totalité sur notre site Internet.

Nous n'avons jamais pensé que seuls nos quatre scénarios étaient imaginables (c'est l'avantage de la méthode des scénarios que de pouvoir multiplier presque à l'infini la combinaison des hypothèses relatives aux variables) pas plus que nous n'avons «choisi» un scénario..

Nécessité d'un réexamen

Notre projet de territoire est en effet une possibilité, parmi d'autres sans doute, de mettre réellement en pratique les prin-

pes du développement durable. Nous avons voulu optimiser les 3 éléments suivants :

- la compétitivité territoriale, de façon à favoriser le développement du pays (d'où l'importance de l'approche par les métropoles et les sites touristiques)
- la cohésion nationale (d'où le rôle attribué aux villes et agglomérations non métropolitaines de même qu'aux centres ruraux)
- le ménagement des ressources naturelles non renouvelables (d'où l'importance accordée à la question de l'urbanisation).

En ce sens, le projet de territoire est une combinaison des scénarios.



De nombreuses prises de position vont dans le sens d'un enrichissement de notre projet de territoire, ce qui nous réjouit. De nombreux points devront être réexaminés: l'importance, la délimitation et le nombre des espaces métropolitains, l'utilité des réseaux stratégiques urbains, la liste des centre ruraux, celle des sites touristiques, etc.

Projets inscrits dans le programme de législature

Quant aux stratégies de mise en œuvre, elles recueillent plutôt un soutien, toutefois nuancé. Si le renforcement de la coopération paraît indispensable, de même que l'amélioration de la cohérence des politiques sectorielles et le recours plus grand à des instruments économiques et financiers (qui restent toutefois à préciser), la révision de la LAT divise. De manière générale, on se rend bien compte que la LAT est un instrument des années 70 et que sa conception ne correspond plus aux besoins

d'aujourd'hui et encore moins à ceux de demain. Mais on a peur d'un affaiblissement de l'aménagement du territoire dans notre pays.

Le débat est maintenant lancé et il va se poursuivre, mais au niveau politique cette fois.

Cela sera tout d'abord le cas avec le projet de «mini» révision de la LAT en liaison avec l'agriculture (la consultation y relative vient de s'achever et le Conseil fédéral définira prochainement la marche à suivre). Il se prolongera avec la révision des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse de 1996 («projet de territoire») puis avec la révision plus fondamentale de la LAT en 2006-2007, projets que le Conseil fédéral a inscrits à son programme de législature.

Pierre-Alain Rumley

Directeur de l'office fédéral
du développement territorial



Nouvelles pistes pour un développement territorial durable

• • • •

Pierre-Alain Rumley
pierre-alain.rumley@are.admin.ch



En Suisse, la dispersion des constructions se poursuit. L'écart entre les métropoles et le reste du pays continue de se creuser. Pour parvenir à un développement territorial équilibré, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) propose à la discus-

sion un «projet de territoire». Ce dernier mise sur le renforcement des métropoles ainsi que sur la promotion de réseaux urbains stratégiques. Il prévoit aussi des stratégies pour l'espace rural.

Aujourd’hui, les trois quarts de la population suisse vivent dans des agglomérations qui, ces dernières décennies, se sont étendues et ont empiété sur la campagne. Leur surface a ainsi augmenté de manière proportionnellement plus rapide que leur population. Le manque de coordination entre le développement de l’urbanisation et celui des transports contribue à l’augmentation du trafic et occasionne des coûts élevés notamment pour les transports publics. Par ailleurs, les structures institutionnelles très décentralisées qui caractérisent notre pays favorisent un développement non coordonné. Aujourd’hui, les agglomérations ne forment pas des ensembles homogènes, mais résultent de la somme des intérêts particuliers des com-

munes, qui rivalisent au lieu de collaborer. De son côté, l’espace rural fait le pendant des agglomérations; il représente un cadre de vie et d’activités économiques non négligeable.

Réexaminer les réserves de zones à bâtir

La dispersion continue des constructions en Suisse se reflète dans la consommation du sol et dans la surface des zones à bâtir. La progression des surfaces construites se poursuit à un rythme de près d’un mètre carré par seconde. Les 60'000 hectares de zones à bâtir (sur une surface totale de 220'000 hectares) qui ne sont pas encore construits pourraient en théo-

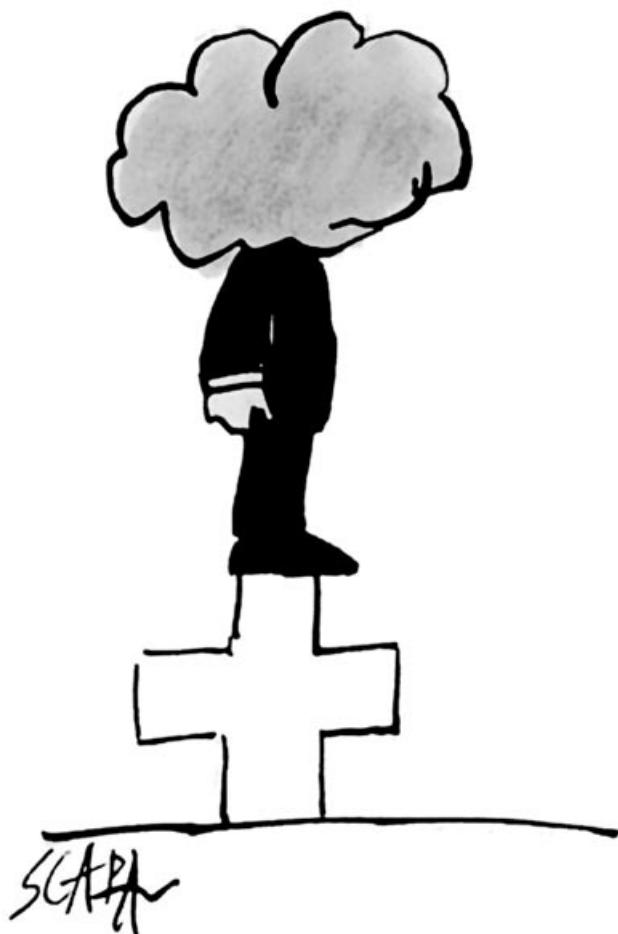
rie accueillir 2,5 millions de personnes. C’est dans l’espace rural que les réserves de zones à bâtir sont les plus grandes, précisément là où la densité de population est la plus faible. Ce constat soulève une question fondamentale: les réserves de zones à bâtir sont-elles réellement localisées à l’endroit où il est intéressant de renforcer l’urbanisation et où la demande de terrain est la plus forte?

Le développement territorial actuel n'est pas durable

Après une analyse de l’état actuel, l’ARE arrive à la conclusion que le développement territorial de la Suisse des dernières décennies n'est pas durable. La compétitivité des aires métropolitaines et des principaux centres touristiques n'est pas garantie. Certaines parties de l'espace rural connaissent une perte de substance économique. La population et les emplois se concentrent de manière excessive dans les métropoles. A l'intérieur des agglomérations qui continuent de s'étendre, la tendance est à la ségrégation sociale et fonctionnelle. Ce processus favorise une augmentation de la mobilité forcée. Les nouvelles aires urbaines, souvent caractérisées par une faible densité du bâti, continuent de croître, mais les coûts d'équipement sont très élevés et grèvent de plus en plus lourdement les budgets des collectivités publiques.

Un projet de territoire suisse

Pour favoriser un développement territorial durable de la Suisse, l’ARE soumet à la discussion un «projet de territoire» qui est axé sur l'idée d'une Suisse polycentrique, caractérisée par une imbrication de réseaux de localité plus ou moins importantes. Ces villes sont séparées les unes des autres par des espaces ouverts de campagne et de nature. Le projet de territoire com-





La demande de terrains à bâtir ne fléchit pas

prend des stratégies générales, qui s'appliquent à l'ensemble du territoire national, ainsi que des stratégies spécifiques. Ces dernières sont destinées à structurer soit les espaces urbains, soit les espaces ruraux.

Un développement territorial durable ne saurait émerger spontanément. Pour mettre en œuvre le «projet de territoire», l'ARE prévoit quatre groupes de mesures visant à:

- intensifier la coopération entre les différents partenaires (communes, cantons, Confédération, etc.),
- renforcer la coordination entre les différents domaines politiques (meilleure cohérence entre politiques sectorielles),
- utiliser des instruments économiques et financiers incitatifs,
- modifier l'arsenal législatif, notamment la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

L'ARE estime que l'intensification de la coopération entre tous les partenaires – institutions politiques, milieux économiques et associations – est l'un des principaux défis de l'aménagement du territoire. Certains mécanismes de coopération ont déjà fait leurs preuves, notamment la Conférence tripartite sur les agglomérations au sein de laquelle la Confédération, les cantons, les villes et les communes d'agglomérations développent des solutions communes. De tels mécanismes devraient être renforcés, étendus et appliqués à d'autres domaines.

L'utilisation d'instruments économiques et financiers incitatifs permettrait de soutenir une densification du tissu urbain et de piloter cette évolution selon les principes du développement durable.

Quant à la révision de la LAT, l'ARE préconise essentiellement les points suivants:

- prise en compte des villes et des agglomérations,
- réexamen des instruments d'aménagement du territoire (notamment les objectifs et le champ d'application des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, ainsi que la planification directrice intercantonale et internationale),
- pilotage de l'urbanisation, notamment par le biais d'un renforcement des exigences posées aux plans directeurs cantonaux,
- mise au point d'une politique cohérente pour les «constructions hors zone à bâtir»,
- réexamen des procédures de planification pour les simplifier et les harmoniser, dans le but de les accélérer.

«Sortir l'aménagement du territoire de la crise»

• • • •

Interview: Pieter Poldervaart
Photographies: Annett Altvater



L'aménagement du territoire en Suisse s'est enlisé, affirme la Conseillère nationale bernoise Franziska Teuscher. Selon elle, la Confédération devrait renforcer sa haute surveillance; elle a besoin de normes contraignantes et d'une harmonisation des plans directeurs cantonaux. La coordination entre la valorisation des friches industrielles et le développement des surfaces urbanisées ne se fait pas convenablement.

Aux yeux de Mme Teuscher, il est primordial d'encourager une meilleure qualité de vie en ville.

Franziska Teuscher, née en 1958, est biologiste de formation. Elle a suivi un cours post-grade en sciences de l'environnement à l'Université de Zurich. Elle fut collaboratrice scientifique à l'Institut botanique de l'Université de Neuchâtel et co-propriétaire d'un bureau d'aménagement-conseil. Elle est aujourd'hui la présidente de l'Association Transports et Environnement (ATE). Cette Conseillère nationale bernoise est également membre du comité du groupe parlementaire Sol et aménagement du territoire.

«Le développement territorial de la Suisse ne va pas dans le sens de la durabilité.» C'est l'un des messages essentiels du Rapport 2005 sur le développement territorial. Quelles conclusions en tirez-vous?

Je ne veux pas atténuer la portée du Rapport 2005. Il est important de mettre le doigt sur les dysfonctionnements observés. Cependant, ces maux sont connus depuis 1970. Depuis lors, on sonne l'alarme à intervalles réguliers pour dénoncer le bétonnage inconsidéré de sol. Ce gaspillage se poursuit toutefois de manière effrénée, tandis que les phénomènes de dispersion des constructions et de mobilité s'accroissent. Nous ne sommes pas sur le chemin de la durabilité. L'affaire de la zone fribourgeoise de Galmiz en apporte la démonstration. Le rapport 2005 sur le développement territorial ne doit pas s'ajouter à d'autres ouvrages demeurés lettre morte. Or, nous sommes enlisés dans une situation de crise: l'arbitraire et le laisser-faire sont le quotidien de l'aménagement du territoire.

Ce sont des reproches très durs...

...mais fondés! Notre Constitution est claire: elle exige que le développement aille dans le sens de la durabilité. Or, la tendance actuelle va dans la direction opposée. Un mètre carré de sol disparaît chaque seconde en Suisse. De nombreuses réalités décrites dans le Rapport 2005 figuraient déjà dans les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse de 1996. En fait, ce nouveau rapport ne fait que souligner l'impuissance de la politique d'aménagement du territoire menée par les pouvoirs publics. Mais les remèdes font toujours défaut.

A qui la faute?

Le développement territorial n'a pas la puissance qui lui permettrait d'agir. Du côté politique, on n'observe aucune volonté de remédier à cette situation. La

cause en est la répartition des compétences: selon le mandat constitutionnel, la Confédération exerce, certes, une haute surveillance dans ce domaine, mais l'application de la législation est l'affaire des cantons et des communes. Or, ces autorités placent souvent les intérêts économiques au-dessus de la protection de la nature et du paysage. L'affaire de Galmiz n'est qu'un exemple parmi d'autres. Pour éviter d'autres Galmiz, la Confédération doit se mettre très vite à l'ouvrage. Sans compétences accrues au niveau fédéral, l'harmonisation du développement territorial dans l'ensemble du pays est vouée à l'échec. Il faut améliorer considérablement la coordination des politiques sectorielles dans les domaines suivants: aménagement du territoire, transports, environnement, développement régional, agriculture et économie. La Confédération devrait également refuser les plans directeurs qui ne vont pas dans le sens de la durabilité. Le Conseil fédéral et le Parlement devraient aussi mettre à la disposition de l'ARE les moyens financiers lui permettant d'assumer efficacement sa mission de haute surveillance. A l'heure actuelle, néanmoins, la tendance est plutôt aux coupes budgétaires.

Un déficit au niveau de l'application?

Indiscutablement! Les conséquences de ce déficit? Les exemples ne manquent pas:

- l'axe autoroutier Berne-Zurich; l'urbanisation y est pratiquement continue et caractérisée par un magma informe de constructions, ponctué de centres commerciaux;
- les friches industrielles qui sommeillent dans les centres urbains, alors que de nouvelles entreprises continuent de s'installer à la périphérie;
- les indices d'utilisation du sol non exploités;
- le refus des pouvoirs publics de prélever une taxe sur la plus-value des terrains à bâtir.

Le Rapport 2005 a le mérite de montrer clairement que les zones à bâtir sont surdimensionnées en Suisse. Il décrit aussi le problème de la prolifération des résidences secondaires et celui des bâtiments vides dans l'espace rural. Mais même ce constat-là n'est pas nouveau; les spécialistes connaissent ces dysfonctionnements depuis des années. Le rapport ne répond pas à la question cruciale suivante: comment a-t-il été possible de laisser la situation s'aggraver à ce point? Pourtant, la réponse à cette question fournirait un bon point de départ pour changer le cours des choses.

Le Rapport 2005 présente quatre scénarios: lequel a votre préférence?

D'emblée, je suis surprise que le scénario 4 soit le seul à mentionner une hausse massive des prix de l'énergie. Pourtant, cette évolution est aujourd'hui clairement prévisible. Notre objectif doit être de nous orienter vers un développement durable comme l'exige la Constitution fédérale. Toutes les futures stratégies d'urbanisation et d'organisation du territoire devront respecter cette orientation durable.

Le scénario 1 signifie en réalité: continuer comme avant; ce scénario est anticonstitutionnel.

Le scénario 2 «Dispersion et éclatement» n'est pas non plus envisageable pour l'avenir.

Les variantes 3 et 4, en revanche, contiennent d'intéressantes propositions.

Les solutions proposées au scénario 3 – urbanisation vers l'intérieur (construire la ville en ville), mise en valeur des bâtiments industriels et commerciaux en friche, coordination de l'urbanisation et des transports – constituerait un premier pas vers la durabilité. Cependant, le scénario 3 n'est pas durable en lui-même: l'augmentation de la mobilité qu'il induirait nécessite des investissements dans de nouvelles infrastructures. Le scénario 4 montre clairement que le repli à l'intérieur des

frontières cantonales et l'esprit de clocher tuent l'idée même de durabilité du développement territorial. Les nouvelles régions évoquées dans ce scénario permettraient d'encourager plus efficacement une utilisation parcimonieuse du sol. Nous avons besoin d'un retournement de tendance en matière de consommation de sol.

Il y a une dizaine d'années, les Verts avaient mis sur le tapis une initiative populaire proposant la création de cinq régions. Cette proposition est-elle toujours à l'ordre du jour?

Il est certainement indispensable et urgent d'encourager le développement de centres régionaux, comme le prévoit le scénario 4, mais il faudra at-

tendre des décennies pour que cette idée s'impose et fasse concrètement son chemin. Dans ce domaine, il ne se passera certainement rien avant 2030. Nous ne devrions par conséquent pas perdre du temps à de vaines réflexions. Il est plus important de débattre tout de suite de la façon dont nous voulons allier durabilité et développement territorial, articuler transports et urbanisation et coordonner entre eux les plans directeurs cantonaux.

Les études prospectives montrent qu'il y aura des perdants: peut-on délaisser certaines régions économiquement faibles?

Notre monde est en changement perpétuel. Nos ancêtres ne se sont pas installés dans des vallées reculées par-

ce qu'ils appréciaient les belles montagnes et la rigueur du climat. A cette époque, ils ont peuplé ces contrées parce qu'ils avaient d'excellentes raisons économiques de le faire. La situation est tout autre aujourd'hui. De plus en plus de gens quittent les vallées alpines ou de montagne pour aller vivre dans les villes ou, du moins, près des grandes agglomérations. La question qui se pose est plutôt la suivante: devons-nous continuer à maintenir et encourager artificiellement, à grands renforts de subventions, un habitat dans les vallées où plus personne n'a envie de vivre? L'aménagement du territoire peut tout au plus soutenir ce genre de démarche, mais ne peut en aucun cas l'exiger. Nous avons besoin d'un scénario prenant comme référence, non pas les transports ou l'urbanisation, mais les personnes et l'environnement. Ensuite, nous pourrons réfléchir à l'ampleur du développement de l'économie, de l'urbanisation et des transports que nous souhaitons pour parvenir à un développement territorial durable.

De toutes façons, il n'est pas possible de débattre du développement territorial sans aborder la politique financière. Les centres régionaux, c'est bien. Il faut cependant avoir la volonté d'assurer leur financement à long terme. Ils ne pourront être attractifs que s'ils proposent des écoles, une offre culturelle, un service de santé et des transports publics modernes. Ces prestations ne sont pas gratuites. La prolifération de dispositions cantonales sur les constructions et l'aménagement du territoire et la sacro-sainte autonomie communale dans le domaine des plans d'affectation ont largement contribué à la situation désastreuse de notre aménagement du territoire.

Souhaitez-vous par conséquent une révision de la LAT?

Pas nécessairement. La loi prévoit de séparer les zones urbanisées et les espaces ruraux. L'expérience montre que





ce principe n'est pas bien appliqué. Ce défaut est en partie dû au fait que le terrain est considéré comme un bien d'investissement et peut faire l'objet d'une spéculation. Il ne faudrait pas changer complètement la LAT, mais repenser sa conception. Le développement durable – la préservation de la qualité du cadre de vie, le bien-être de la population – devrait être prioritaire par rapport à la croissance économique. Un beau paysage et une bonne qualité de vie sont des atouts à ne pas négliger pour attirer des vacanciers et de nouvelles entreprises. Nous avons par conséquent besoin d'un instrument d'aménagement du territoire qui empêche, dans le contexte de la mondialisation, le jeu de la concurrence acharnée entre communes, cantons, pays, voire continents (Europe contre Asie, par exemple). Pour désamorcer cette concurrence désastreuse pour les êtres humains et l'environnement, il est indispensable d'octroyer prioritairement davantage de compétences à la Confédération. Il est par ailleurs né-

cessaire de parvenir à une harmonisation de l'imposition fiscale.

Les communes ont-elles conscience des risques qu'elles prennent en faisant cavalier seul?

Bien sûr! Cependant, elles sont prises dans l'engrenage de la concurrence directe avec les communes voisines. La situation est particulièrement dramatique dans les villes. Beaucoup de personnes partent s'installer en périphérie. Les centres urbains se dépeuplent parce que l'habitat existant n'est pas bien mis en valeur. Les gens habitent à l'extérieur des centres urbains, travaillent en ville et, le soir, rentrent chez eux. Il est primordial de revitaliser les centres urbains, pas seulement en proposant des logements luxueux, mais en créant des structures résidentielles prometteuses d'un développement durable. La position politique des villes doit par conséquent être renforcée. Leur influence reste aujourd'hui faible. L'article constitutionnel sur les villes

est un début. Mais la politique fédérale ne tient pas compte de l'importance des villes. Je cite un vieux exemple, toujours pertinent: la ville de Berne ne reçoit aucune indemnisation pour ses prestations de capitale du pays, contrairement à toutes les autres capitales européennes.

A l'heure actuelle, les cantons promettent une amélioration et veulent proposer des «zones d'activités intercantonales» aux grandes entreprises qui cherchent à s'installer. Est-ce une bonne idée?

C'est un objectif intéressant. Cependant, la LAT prévoit depuis longtemps cette coordination entre cantons. Jusqu'à présent, rien n'a bougé. Je me réjouis de voir que l'on songe enfin à aller de l'avant dans ce domaine. Il faut toutefois garantir qu'aucun canton ne pourra faire cavalier seul et, faisant fi des négociations intercantonales, proposer unilatéralement des zones d'activités sur son territoire. Si ce projet de



zones d'activités intercantonales voit le jour, il faudrait que l'ARE puisse appliquer des sanctions en cas de non-respect de cette clause – la suppression de subventions, par exemple. Si non, le « chacun pour soi » continuera à faire la loi, dans les communes comme dans les cantons.

Les discussions sur les zones industrielles accaparent l'actualité; il ne faut toutefois pas oublier la construction de logements. Pour parvenir à un développement raisonnable de l'urbanisation, nous avons besoin d'un plan national (plan sectoriel selon la terminologie d'aujourd'hui) de l'urbanisation. Les zones à bâtir existantes sont suffisantes pour loger encore 2,5 millions de personnes. A partir de 2020 en Suisse, la courbe démographique va cependant de nouveau décroître. On continue malgré tout à délimiter de nouvelles zones à bâtir. Il serait nécessaire que la Confédération lance une politique active de dézonage. Les Verts ont fait une intervention parlementaire allant dans ce sens. Le Conseil fédéral a répondu qu'il n'était pas possible de savoir avec certitude quelles étaient

les solutions judicieuses – pourtant le Rapport 2005 met ce problème en évidence. Dans ces conditions, je m'interroge sur l'utilité de tels rapports.

Quels instruments pourraient inverser la tendance?

Ce qui peut être chiffré est maîtrisable. Le développement de l'urbanisation doit donc être planifié en fonction d'objectifs chiffrés. Nous devons faire respecter des quotas correspondant à la surface de terrain que chaque personne a le droit de bétonner. L'Allemagne, qui a déjà mis en œuvre ce type de réglementation, est un exemple que nous pourrions suivre. D'autres mesures financières, incitatives ou dissuasives, sont également envisageables. On pourrait par exemple instaurer une taxe d'incitation sur la surface des logements. La prolifération de résidences secondaires est un autre problème. Au lieu d'équiper de nouvelles zones, nous devrions nous demander s'il ne serait pas plus intelligent de construire dans les villages existants. Les lotissements de résidences de vacances sont une charge énorme pour les communes qui doivent financer de coûteuses infrastructures dimensionnées pour répondre aux périodes d'occupation maximale. De plus, ces aménagements altèrent les paysages dont l'attractivité constitue le capital d'avenir de notre tourisme. Le Rapport 2005 est très lacunaire sur ce point.

Serait-il risqué de favoriser un développement touristique plus intense?

Certainement. Aujourd'hui, les stations touristiques se livrent une concurrence acharnée qui se traduit, au niveau des investissements, par la réalisation de nouvelles infrastructures surabondantes. Comment cela finira-t-il? Nous l'avons vu à Loèche-les-Bains! La commune et les sociétés touristiques ont investi jusqu'à la banqueroute totale. Ces aménagements n'ont toutefois pas

embelli Loèche-les-Bains. Les remontées mécaniques présentent à l'heure actuelle d'énormes surcapacités. Lorsque la dernière montagne non aménagée aura été équipée d'un remonte-pente, nous aurons dilapidé notre capital touristique.

Quelle suite donner au Rapport 2005?

La suite est entre les mains du Conseil fédéral. La révision des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse aura une influence déterminante. A cet égard, je ne me fais pas trop d'illusions. Les réponses données jusqu'à présent à nos motions parlementaires relatives au développement territorial montrent que le Conseil fédéral préfère adopter une position attentiste. Or, ne rien faire et laisser le temps faire son œuvre ne fait que contribuer à la détérioration de la situation. Miser, comme dans le scénario 1, sur la croissance économique à court terme, c'est se précipiter dans une voie sans issue. Nous devons transmettre une Suisse viable aux générations futures. Or, nos ressources paysagères sont limitées. Il serait nécessaire, pour chaque mètre carré de nouvelle surface bétonnée, de libérer la même surface ailleurs. Malheureusement, la sensibilisation à cette préoccupation est très faible et la pression économique tendant à l'utilisation de nouvelles surfaces a plutôt tendance à s'accroître. Néanmoins, les réactions à l'affaire «Galmiz» nous permettent d'espérer. L'aménagement du territoire est une question qui a repris toute son importance. La population proteste contre l'implantation d'une activité industrielle en rase campagne. Nous devons profiter de cet élan pour trouver une voie qui nous conduise à un développement durable. C'est maintenant que nous devons agir – la Constitution fédérale nous en donne les moyens.

(traduction)

Un regard perspicace sur l'avenir

• • • •

Lukas Bühlmann
lukas.buehlmann@vlp-aspan.ch



Le Rapport 2005 sur le développement territorial tombe à pic. Il présente de précieuses analyses, mais comporte aussi des lacunes. Il devrait donner la priorité, non pas à une

révision législative, mais à la sensibilisation des responsables politiques et de l'administration aux objectifs de l'aménagement du territoire.

Le dernier rapport complet du Conseil fédéral sur l'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisation en Suisse remonte à 1987. La présentation d'un nouveau rapport a ainsi attendu 18 ans. Il était grand temps de réactualiser l'analyse de l'état du développement territorial et de formuler des projets tournés vers l'avenir. On ne peut donc que saluer la sortie du Rapport 2005 de l'ARE à un moment où l'aménagement du territoire fait la une de l'actualité en raison de la polémique suscitée par le projet d'implantation d'une industrie à Galmiz et suite aux démêlés liés au projet de stade du Hardturm à Zurich. Ce rapport, dont le but est d'ouvrir un large débat, a par ailleurs le mérite de clarifier – par des constats sans complaisance – la position de l'Office fédéral.

Lacunes de l'analyse

La partie analytique du rapport contient une compilation de faits et chiffres précieux sur le développement territorial. Certains aspects ne sont toutefois pas suffisamment approfondis ou ne sont pas abordés. Il manque par exemple une évaluation des instruments de l'aménagement du territoire et de leur mise en œuvre. L'articulation entre l'aménagement du territoire et le monde politique n'est pas évoquée. Pourtant, si le but est d'améliorer la compréhension du développement territorial, il aurait été important d'étudier ces questions, notamment dans la perspective du projet de révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). La conclusion que le développement territorial de la Suisse des dernières décennies ne peut être considéré comme durable n'est pas surprenante. Cependant, les indicateurs utilisés pour cette appréciation ainsi que les données de référence ne sont pas toujours vérifiables. Pour disposer d'informations plus fiables, il conviendrait d'améliorer l'observation du territoire au niveau fédé-

ral et cantonal. On pourrait, par exemple, emboîter le pas au canton de Zurich, qui s'est doté d'un excellent système d'observation du territoire.

Informer aussi sur les bons résultats

En procédant à une évaluation de la durabilité du développement territorial (selon les trois dimensions: écologique, économique et sociale) à la lumière d'une batterie complète d'indicateurs, l'ARE a suivi une approche trop ambitieuse. Il est difficile de conduire de telles analyses, surtout avec les moyens à disposition. Le rapport 2005 omet de mentionner les acquis de l'aménagement du territoire qui méritent pourtant d'être relevés.

L'année dernière, lors de son allocution devant l'ASPAÑ à l'occasion du 25ème anniversaire de la LAT, le Conseiller fédéral Moritz Leuenberger a très pertinemment invité l'assistance à imaginer ce que serait devenue la Suisse sans aménagement du territoire. Ce succès n'autorise certes pas à embellir la situation. Néanmoins, l'aménagement du territoire au niveau fédéral, cantonal et communal a largement contribué à ce que la Suisse conserve – par rapport à d'autres pays densément peuplés – un cadre de vie de qualité, malgré la nécessité de répondre à une demande considérablement accrue de terrains pour le logement, le travail, les loisirs et les transports.

Un rêve utopique?

Les quatre scénarios du développement territorial futur animent la discussion. Ils sont toutefois trop mal étayés sur le plan scientifique pour faire réellement bouger les choses. Ils sont parfois trop théoriques et ne tiennent pas suffisamment compte des forces en présence qui «font» l'aménagement du territoire, ni des instruments existants ni des structures politiques.

La combinaison des variables n'est pas toujours facile à comprendre. Pourquoi l'émergence d'un échelon régional (scénario 4) entraîne-t-elle, par exemple, une augmentation des coûts énergétiques? Le projet de territoire est la concrétisation du mandat constitutionnel encourageant une urbanisation décentralisée et polycentrique du territoire. Force est par conséquent de se demander si le projet de territoire présenté ne correspond pas trop à une vision idéale, inspirée du texte constitutionnel, alors que la réalité (économique) est tout autre. Les mécanismes économiques ont sans nul doute une influence déterminante sur le développement territorial, et en auront encore plus à l'avenir. Cependant, ce serait une erreur de capituler face à la toute-puissance économique car il est tout à fait possible d'orienter ce développement par l'aménagement du territoire et par les différentes politiques sectorielles. Il faut donc développer le scénario d'une Suisse urbaine polycentrique qu'esquisse l'ARE dans son rapport.

Tenir compte du développement démographique et économique

Les scénarios présentés ainsi que le projet de territoire s'appuient sur les scénarios de l'évolution démographique publiés par l'Office fédéral de la statistique. Les prévisions de l'évolution démographique et, en particulier, le vieillissement croissant de la population n'ont toutefois pas la portée qui leur revient dans ces projets. Le vieillissement croissant, par exemple, entraîne une modification des besoins de logements et un recul de la demande de maisons individuelles situées dans des régions décentralisées. Ces changements ont un fort impact sur l'aménagement du territoire et doivent être intégrés à un concept de développement territorial. De même, il importe de prendre en considération les prévisions économiques – ces der-

nières étant toutefois difficiles à réaliser.

Mieux exploiter les marges de manœuvre

Dans l'idée de l'ARE, le Rapport 2005 sur le développement territorial devrait conduire à une révision complète de la LAT. Pour l'ASPAÑ en revanche, seules des adaptations ponctuelles pourraient éventuellement s'avérer nécessaires. La LAT est une bonne loi qui, 25 ans après son entrée en vigueur, reste adaptée à notre temps. Au lieu d'en faire une révision complète, il serait préférable d'en améliorer l'application et d'utiliser la marge de manœuvre qu'elle laisse grâce à ses instruments. Le plan directeur cantonal, par exemple, offre des possibilités d'amélioration importantes. Un monde sépare déjà les plans directeurs de première et de seconde génération; la qualité des futurs plans directeurs va

certainement s'améliorer encore. Il en ira de même des plans sectoriels lorsqu'ils seront réexaminés. Quant aux communes, elles ont acquis un grand savoir-faire en matière de plans d'affectation.

Certaines adaptations législatives ponctuelles seront peut-être nécessaires. Il faudra certainement édicter des dispositions sur les projets d'agglomérations de la Confédération. De même, les subventions fédérales devront à l'avenir être davantage liées au respect des exigences du développement durable (art. 30 LAT). Par ailleurs, le développement durable de l'urbanisation, s'il est sérieusement envisagé, nécessite l'examen de mesures efficaces et la création de nouveaux instruments, tels que le plan national de l'urbanisation. Pour la même raison, il sera également judicieux d'étudier de façon plus approfondie le mode de fonctionnement et l'utilité des instruments basés sur l'économie de marché. Le dé-

veloppement du territoire ne pourra aligner qualité et durabilité que lorsque les mentalités auront changé et permettront de surmonter le mode actuel de pensée, encore trop individualiste. En ce sens, la sensibilisation des acteurs et des responsables politiques aux objectifs de l'aménagement du territoire est primordiale. L'ASPAÑ s'efforce d'apporter sa contribution à cette tâche.

(traduction)



Lukas Bühlmann, né en 1957, licencié en droit, a d'abord travaillé comme juriste à l'ex-Office fédéral de l'aménagement du territoire. Collaborateur de l'ASPAÑ depuis 1990, il a repris en 2003 les rênes de cette association.



Mieux appliquer la loi est plus efficace que de vouloir la changer

• • • •

Raimund Rodewald
r.rodewald@sl-fp.ch



En 1970 déjà, on avait identifié le problème majeur de l'aménagement du territoire: la consommation de sol pour les constructions. Or, le développement territorial de la Suisse est, aujourd'hui encore, non durable. Il est donc indispensable de renforcer et de préciser le rôle de l'aménagement du

territoire au niveau fédéral. On attend de la Confédération qu'elle dise enfin ce que veut dire concrètement utiliser le sol de manière parcimonieuse, et qu'elle se donne des moyens de faire respecter cette exigence par les cantons.

L'affaire Galmiz, qui défraie la chronique depuis le mois de novembre 2004, a fait prendre conscience de la nécessité de maintenir libres de toute construction des terres encore épargnées par la construction et les équipements. L'attitude du Conseil d'Etat du canton de Fribourg a suscité perplexité et colère dans de larges milieux. La critique porte surtout sur le côté expéditif de la décision, cautionnée par l'ARE et le Conseil fédéral, de classer en zone à bâtir 55 hectares de terres maraîchères situées à l'extérieur du village de Galmiz pour accueillir l'entreprise étaisunienne de biotechnologie Amgen, dont le nom est resté longtemps secret. Entre-temps, le Rapport 2005 sur le développement territorial de l'ARE est sorti. Il devait, entre autres, apporter des réponses à des situations analogues à celles de Galmiz et montrer comment empêcher l'envasissement inéluctable du territoire par les constructions et l'appauvrissement de nos paysages.

La «coalition pour le mitage du territoire»

On entonne régulièrement depuis 1970 l'antienne de la consommation galopante de sol pour les constructions. Le rapport 1987 du Conseil fédéral sur l'aménagement du territoire demandait déjà que l'on prenne réellement au sérieux la nécessité d'une utilisation parcimonieuse du sol et que l'on inverse la tendance à la consommation de sol. Le récent rapport sur le développement territorial s'inscrit parfaitement dans la lignée des rapports précédents. Le volumineux matériel statistique disponible ne fait que confirmer l'impuissance de la politique des pouvoirs publics dans le domaine de l'aménagement du territoire. «Il apparaît clairement que le développement territorial des dernières décennies ne va pas dans le sens de la durabilité au sens de la Constitution fédérale» (p. 66). Le rapport ne donne cependant que très peu d'informa-

tions sur les raisons de ce développement non durable. Pourtant, il convient de relever les cinq facteurs essentiels suivants:

- la très large autonomie communale dans le domaine des plans d'affectation et son revers, la faiblesse criante des pouvoirs publics aux niveaux supérieurs,
- le manque d'objectivité des décisions d'aménagement, souvent fondées sur des opinions partisanes, ainsi que les maigres possibilités de contrôle par une instance judiciaire (pas de droit de recours des associations),
- la primauté du droit de la propriété privée,
- l'hétérogénéité des dispositions cantonales sur les constructions et l'aménagement du territoire,
- l'absence d'incitations financières, ainsi que le non-prélèvement de la plus-value. Ce dernier aspect permet même, dans des cas extrêmes, d'accorder tous les avantages au seul propriétaire foncier désireux de construire, et de reporter tous les coûts sur la collectivité.

L'étalement de l'urbanisation trouve son origine dans le perfectionnisme helvétique, unique en son genre, qui s'est reflété dans la réalisation des infrastructures depuis les années cinquante et qui, en complémentarité avec le principe de la «planification chacun pour soi» aboutit à ce que Eisinger & Schneider appellent la «coalition pour le mitage du territoire» (Stadt-Land Schweiz, 2003). Aujourd'hui, on estime que 70 pour cent de la population habite à proximité d'un nœud de transports, mais aussi que pratiquement chaque ferme et 90 pour cent des Alpes suisses sont accessibles par une route. Le réseau de canalisations arrive jusqu'à des habitations dispersées et reculées des Alpes et des Préalpes. Un réseau de 76'000 km de lignes électriques aériennes alimente en électricité le pays. Le service public est bien performant. Cette efficacité suisse comporte des avantages, mais aussi des inconvénients, notamment l'étalement en tâche d'huile des zones urbanisées, conjugué à un indice d'utilisation relativement bas – la densité moyenne des zones à bâtir oscille autour de 0,4. Dans les centres urbains, les friches industrielles sommeillent alors que de nouvelles entreprises s'implantent à leur périphérie. Le sol devient un bien de consommation.

Absence de priorités dans les propositions

«L'intensification de la coopération, à tous les niveaux (...) est l'un des défis principaux de l'aménagement du territoire en Suisse ces prochaines années.» Cette conclusion figure au début du chapitre «Mise en œuvre». Sont de nombreuses autres propositions, telles que l'amélioration de la cohérence des politiques sectorielles, l'utilisation d'instruments économiques et financiers (prélèvement des plus-values) et des modifications législatives. Si la FP les salue dans leur ensemble, elle déplore l'absence de priorités dans ces propositions, qui ne présentent pas toutes le même degré d'urgence. Notamment après l'affaire Galmiz, il faut reconsiderer l'énorme pression à la construction exercée sur la zone rurale. L'objectif de maintenir libres les terres encore épargnées par les constructions n'est pas concrétisé par une proposition de mise en œuvre. Par ailleurs, le rapport n'apporte que des réponses très générales à la question de savoir comment améliorer la planification directrice. Que faudrait-il faire? Au lieu de ressasser sans fin des appels à une meilleure coordination, il vaudrait mieux définir des valeurs concrètes à ne pas dépasser pour le développement de l'urbanisation. L'Allemagne, par exemple, s'est fixé comme objectif de ne pas dépasser 30 hectares de nouvelles surfaces urbanisées par jour d'ici 2020; aujourd'hui, elle en autorise encore 129 hectares. En Suisse, seul l'objectif d'une stabilisation à 400 mètres carrés par habitant

a été formulé (stratégie 2002 du développement durable du Conseil fédéral). Cet objectif ne peut toutefois pas être atteint tant qu'il manque des incitations économiques et financières réelles pour décourager l'accaparement de nouvelles surfaces.

La FP estime que, depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire en 1980, le bétonnage du sol a pris une ampleur telle que des mesures énergétiques sont indispensables. De nombreux problèmes résultent de lacunes dans l'application des lois existantes. Le Rapport 2005 ne fait toutefois qu'effleurer ce déficit et ces échecs politiques mis au grand jour par l'affaire Galmiz.

La FP demande l'établissement des priorités suivantes:

1. un plan sectoriel national de l'urbanisation pour limiter l'étalement de l'urbanisation,
2. la définition d'objectifs chiffrés pour diminuer la consommation de sol (par analogie à l'Allemagne, nous pourrions nous fixer l'**«objectif de 4 hectares»**, ce qui réduirait la consommation de sol – actuellement de 11 hectares par jour – ; ce système nécessite des mesures incitatives et un contingentement, associé à un mécanisme de répartition des quotas),
3. le renforcement de la planification directrice par la nouvelle péréquation

financière (art. 30 LAT) et par l'élévation des exigences à respecter par les plans directeurs pour être approuvés (comme base pour l'octroi des subventions et contributions de la Confédération),

4. une évaluation environnementale stratégique (EES) pour les plans d'affectation et l'harmonisation des prescriptions cantonales sur les constructions,
5. une application stricte des possibilités de construire hors de la zone à bâtir, associée à une différenciation de la zone agricole,
6. un renforcement du rôle de la Confédération pour les problèmes d'aménagement intercantonaux, avec un droit de participation aux décisions sur les grands projets.

Même si cet appel à un accroissement du rôle de la Confédération n'est guère populaire, aucune autre solution de rechange n'est envisageable. Le renforcement de l'aménagement du territoire au niveau fédéral découle des dispositions constitutionnelles existantes. Il nécessite toutefois clarté et volonté politiques.

(traduction)



Raimund Rodewald, Dr. ès sciences naturelles, est né en 1959 à Schaffhouse. Après une formation en biologie à l'Université de Zurich, il a terminé ses études de botanique générale en 1989 et a ensuite obtenu le diplôme d'enseignement supérieur. Engagé en 1990 comme collaborateur scientifique à la Fondation pour la protection et l'aménagement du paysage (FP), il en devint le directeur en 1992. Raimund Rodewald travaille par ailleurs dans l'enseignement et la recherche; un mandat lui a été récemment confié par l'IDHEAP de l'Université de Lausanne.

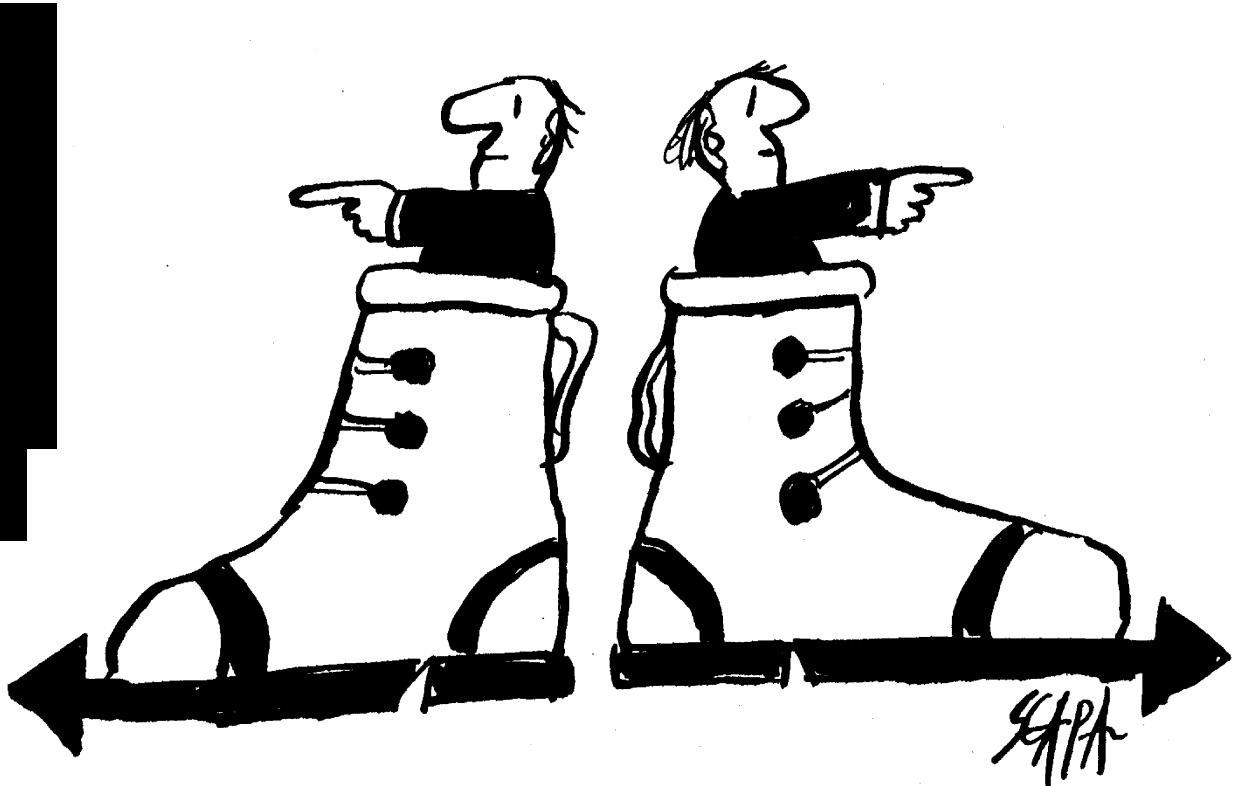


La problématique des édifices situés en dehors des zones à bâtir fait partie des thèmes-fleuve de la planification du territoire en Suisse

Oser la concentration

• • • •

Michel Schneider
michel.schneider@avenir-suisse.ch



Sans métropolisation, la croissance économique n'est guère envisageable. D'un autre côté, cette concentration nécessite un soutien actif aux régions qui se dépeuplent. Cependant, le puissant fédéralisme helvétique freine les initiatives allant dans ce

sens. Une solution pourrait donc consister à renforcer le rôle des grandes villes dans les processus de décisions politiques et à leur accorder, par exemple, un siège au Conseil des Etats.

«The 21st Century is the century of cities. People, goods, capital and data flow rapidly across borders to congregate in the most attractive cities of this age of global information. Such a concentration in turn becomes the driving force for the creation of further knowledge, culture and information.

In fact, major world cities now realize the importance of this density effect, and strive to implement the structural transformations that will enable them to become ever more attractive.»

L'investisseur japonais Minoru Mori, maître d'ouvrage, entre autres, des Roppongi-Hills de Tokyo plaide pour la densité urbaine avec un radicalisme digne de Le Corbusier. Il montre que nous devons évoluer car nous vivons à l'âge de la société de l'information. Plus le temps passe, plus il est nécessaire de changer de paradigme. Dès l'avènement de l'industrialisation, la croissance économique a provoqué la croissance des villes, chacune à sa manière. Aujourd'hui, les économistes régionaux s'accordent à dire que la concentration de masses importantes d'activités, c'est-à-dire la formation d'agglomérations – ou métropolisation – est une condition essentielle à la croissance économique. C'est le seul moyen d'atteindre la «taille critique» pour les êtres humains, les capitaux et les flux d'information et, par conséquent, de créer une forte densité d'interactions productives, indispensable à la création d'une plus grande valeur ajoutée. Fort heureusement, le Rapport 2005 sur le développement territorial mentionne à plusieurs reprises ce rôle-clé de la concentration. Il est néanmoins surprenant que la métropolisation soit considérée comme un processus de développement territorial à effets négatifs.



Dans le contexte urbain, la seule issue en cas d'espace restreint est la verticale

Croissance urbaine en hauteur

Le nouveau Rapport sur le développement territorial s'inscrit indubitablement dans une tradition qui remonte aux grands projets des années 1960 et 1970, sans en reprendre, du moins es-

pérons-le, la foi euphorique en la planification. A l'époque déjà, de longues études prospectives (ORL-EPFZ /Knescharek) proposaient des analyses minutieuses des tendances de l'urbanisation et esquissaient diverses variantes d'urbanisation pour le pays.

Le projet de territoire concrétise les principes du développement durable et reprend l'idée d'une Suisse urbaine polycentrique, structurée par des réseaux de localités d'importances variées, séparés par des espaces ouverts de campagne et de nature. Mais aujourd'hui, ce projet est associé à une sorte de credo, celui d'une Suisse dynamique et solidaire. Reste à savoir si l'«archipel Suisse», avec ses réseaux de villes, permettra d'atteindre un niveau de productivité comparable à celui d'une grande métropole.

Le Rapport 2005 sur le développement territorial reconnaît la réalité urbaine de la Suisse. Il ne mentionne toutefois pas encore la nécessité d'un véritable changement de paradigme. De nombreux passages contiennent des arguments issus d'une tradition rurale. L'orientation de l'entité administrative, du moins dans certains chapitres, traduit l'ambivalence du discours politique en Suisse: on déplore l'urbanisation dispersée tout en légitimant l'occupation décentralisée du territoire (mandat constitutionnel) ou la réalisation d'infrastructures perfectionnées dans les régions les plus reculées du pays. On critique la suburbanisation et la périurbanisation, mais on passe sous silence la nécessité de relever l'indice d'utilisation de certaines aires urbaines pour densifier réellement les agglomérations. Il aurait fallu proposer une croissance urbaine en hauteur pour remédier à l'étalement des zones urbanisées. Revitaliser les friches industrielles, souvent décentrées, ne sera pas une mesure suffisante.

Un fédéralisme qui tire à conséquence

Pour parvenir à une densification plus forte et construire des agglomérations plus efficaces qui fassent sens du point de vue tant écologique qu'économique, il faudrait un consensus politique, une sorte de coalition pour la croissance urbaine qui s'engage en faveur des es-

paces métropolitains. Il faut non seulement effectuer les modifications législatives indispensables, notamment réviser la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, et introduire des instruments économiques et financiers – comme le mentionne le Rapport 2005 –, mais il faudrait aussi dépasser la conception étiquetée d'une Suisse parcellisée.

Ce changement pourrait à l'avenir déboucher sur une concentration urbaine plus forte. Ces 50 dernières années, le service public universel et les infrastructures publiques ont été développés à l'extrême. Associées à l'objectif, toujours ancré dans la Constitution fédérale, d'une occupation décentralisée du territoire, ces politiques régionales ont obligé à payer le prix fort pour démocratiser la densification. Oser encourager la concentration impliquerait, en contrepartie, que l'on s'occupe activement de la déstructuration et du dépeuplement des régions périphériques.

Malgré cette critique, l'ARE livre sans nul doute, dans cette analyse, un indispensable travail de fond. Le Rapport 2005 sur le développement territorial et le projet de territoire qui lui est associé fournissent de précieux éléments de référence et de discussion pour un futur débat politique sur le développement territorial à tous les échelons. Les stratégies de mise en œuvre sont, dans l'ensemble, cohérentes. Le rapport lance en toute logique la discussion sur le fait que le fédéralisme suisse a produit un grand nombre d'incongruités territoriales qu'il n'est plus possible de corriger aujourd'hui.

Représentation des villes au Conseil des Etats

Le Rapport 2005 souligne à juste titre l'importance des aspects de la gouvernance dans les agglomérations urbaines. Alors que des régions urbaines dynamiques comme Munich, Lyon, Dublin, Manchester, Helsinki ou Copenha-

gue se concentrent sur leur compétitivité internationale, les régions métropolitaines de Suisse se battent pour leur reconnaissance au plan national et pour leur cohésion interne. Pour que la majorité politique effective puisse s'imposer vis-à-vis des tout petits cantons un peu folkloriques, il faut renforcer la position des villes au niveau national. L'article constitutionnel sur les villes et la politique des agglomérations ne suffisent pas. Sur le plan politique, il faut se fixer l'objectif que les cinq grandes villes de Suisse soient représentées avec chacune un siège au Conseil des Etats.

La question fondamentale qui se pose est la suivante: au XXI^e siècle, le fédéralisme suisse, qui se caractérise par un système de décision extrêmement fragmenté, permet-il encore de réagir aux défis de la mondialisation et de ses changements d'échelles? En d'autres termes, est-il possible, et à quelles conditions, de promouvoir dans notre système si parcellisé une coordination régionale et intercantonale soutenue politiquement? Une telle stratégie viserait également des objectifs nationaux de prospérité, de sorte que la Suisse dans son ensemble ne soit pas perdante face à la concurrence internationale globale.

(traduction)



Michel Schneider, né en 1969, lic. rer. pol, NDK EPFZ développement territorial, chef de projet scientifique jusqu'en été 2005 à Avenir Suisse. Entre autres responsable des publications «Stadtland Schweiz» (campagne urbaine Suisse, 2003/2005) et «Baustelle Föderalismus» (champier fédéralisme, 2005).

Organiser plus efficacement la collaboration à tous les niveaux

• • • •

Urs Geismann et Barbara Santschi
info@staedteverband.ch



Aujourd'hui, la Suisse est un pays de villes et d'agglomérations. Ce changement appelle une adaptation de l'aménagement et de l'organisation du territoire. Il nécessite cependant beaucoup plus: pour empêcher la dispersion de l'urbanisation dans notre

pays et l'augmentation des coûts que cela induit, nous devons partager au moins l'objectif de favoriser une Suisse urbaine polycentrique, et prendre les mesures politiques nécessaires à cet effet.

Une première évaluation du Rapport 2005 sur le développement territorial et une comparaison avec les pays européens permettent de dégager l'observation essentielle suivante: l'exiguité du territoire exige que l'on accorde une attention particulière à notre consommation de sol. La taille des villes et des agglomérations suisses ne permet pas des comparaisons directes avec l'étranger car la Suisse, dans son ensemble, a une population comparable, non pas à celle d'un grand pays européen, mais à celle d'une grande agglomération européenne. Il faut également ajouter que notre pays dispose d'un excellent réseau de transports routiers et ferroviaires. Certes, les agglomérations sont, à l'heure actuelle, confrontées à de graves problèmes de trafic. Si elle ne remédie pas rapidement à ce problème, la Suisse perdra sa qualité de vie et ses atouts dans le domaine des infrastructures, ces dernières lui permettant de tenir jusqu'ici un bon rang dans la course à la compétitivité.

Rechercher les causes

L'analyse du développement territorial présentée dans le Rapport 2005 est largement partagée par les villes. Cette remarque concerne en particulier l'appréciation des conséquences du processus d'urbanisation, les phénomènes de ségrégation sociale et fonctionnelle, l'inefficacité des coopérations et l'accroissement de la mobilité.

De notre point de vue cependant, l'analyse (auto)critique des causes de ce développement non durable n'a pas été suffisamment approfondie. Il aurait été souhaitable d'ajouter au bilan des tendances lourdes qui modifient le développement territorial un regard sur le futur. En particulier, il aurait été intéressant de connaître des prévisions sur l'évolution de la population et du trafic si la locomotion douce était mieux intégrée aux divers modes de déplacement. L'idée de décrire ce qu'il faut en-

tendre par un développement durable du territoire est séduisante. L'objectif de durabilité est à l'heure actuelle apprécié et largement reconnu. L'affaire se complique lorsqu'il s'agit de définir précisément la notion de durabilité ou de l'évaluer à l'aide d'indicateurs et de critères. Sur ce point, les villes ne se sentent pas à l'aise avec les critères proposés.

La dispersion des constructions met les villes en péril

Le Rapport 2005 sur le développement territorial décrit quatre scénarios types à l'horizon 2030.

Le scénario «Une Suisse des métropoles» n'est que la poursuite de la tendance actuelle. Il prévoit la prédominance des trois métropoles de Zurich, Bâle et Lausanne-Genève et implique des coûts importants tant dans les métropoles qu'à l'extérieur. Les responsables des villes considèrent que cette variante de développement est certes réaliste, mais peu souhaitable pour l'avenir de notre pays.

Le scénario «Une Suisse urbaine polycentrique» encourageant un fort développement des villes et des agglomérations et la constitution de réseaux de villes et de localités, avec une complémentarité des espaces ruraux et urbains, est également jugé réaliste. Il correspond à une évolution que les villes souhaitent ardemment.

Très souhaitable également, «Une Suisse des régions» permettrait une réorganisation territoriale, tant au niveau cantonal que communal, qui favoriserait l'émergence de régions à forte cohésion interne et induirait seulement une faible croissance de la mobilité. Mais nombreux sont ceux qui doutent que la Suisse ait la capacité de procéder à une réforme fondamentale de ses structures.

Le scénario «Dispersion et éclatement» n'est ni souhaitable ni réaliste aux yeux des villes qui y voient leur déclin.

Réviser, mais surtout appliquer la loi

Il y a une quasi-unanimité sur deux points: le projet de territoire répond à une nécessité et la loi fédérale sur l'aménagement du territoire doit être révisée.

Les stratégies pour les agglomérations sont plébiscitées et occupent le devant de la scène. Cependant, les autres stratégies, notamment pour les métropoles, les réseaux de villes, les espaces ruraux et les centres touristiques des régions de montagne sont également approuvées quant à leur principe. La mise en œuvre d'une nouvelle conception du territoire exigera une collaboration à tous les échelons de notre Etat fédéral. Par ailleurs, les différentes politiques sectorielles devront être coordonnées.

Pour les villes, la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est bien évidemment urgente. Les modifications devront tenir compte de l'intégration des agglomérations à l'aménagement du territoire. Les villes demandent par ailleurs un plan national de l'urbanisation et une planification directrice intercantonale et internationale.

Les villes soulignent que la révision de la loi ne sera utile que si les textes sont appliqués et correctement mis en œuvre. Cette tâche incombe aux trois niveaux institutionnels.

Déléguer des compétences vers le haut

Il est manifeste que les responsables politiques des exécutifs communaux appellent de leurs vœux une «Suisse des régions» impliquant une réorganisation territoriale au niveau tant cantonal que communal. Cependant, compte tenu des expériences antérieures, personne ne croit guère à la faisabilité politique d'une telle réforme. C'est ce qui explique que les villes préfèrent opter pour la prudence et se rangent derrière le scénario d'une «Suisse urbaine po-

lycentrique» pour faire barrage à une «Suisse des métropoles» ou au scénario «Dispersion et éclatement», annonciateur de leur déclin.

La précarité de la situation financière de la Confédération ainsi que l'appel à moins d'Etat pourraient conduire à une situation où la Confédération réduirait fortement ses tâches et, parallèlement, diminuerait ses efforts de coordination et ferait éclater la collaboration tripartite. La Suisse risquerait alors de se retrouver dans le scénario «Dispersion et éclatement». Les économies à court terme qui pourraient éventuellement être obtenues entraîneraient, à moyen terme, un déclin qui ne serait plus rattrapable, ou seulement à un prix exorbitant.

Par ailleurs, dans maintes régions, les communes – encouragées ou soute-

nues par des mesures cantonales – manifestent leur volonté de supprimer des structures surannées en procédant à des fusions ou en introduisant de nouvelles formes de collaboration.

Au niveau cantonal, la nouvelle péréquation financière (NPF) renforce la collaboration intercantionale, mais ne prévoit pas de nouvel instrument qui permettrait de procéder à une réorganisation territoriale. La réalisation d'une «Suisse urbaine polycentrique» exige une meilleure coopération à tous les échelons ainsi qu'une délégation de compétences à la collectivité supérieure. Cet objectif constitue déjà, en soi, une gageure si l'on considère les nombreuses réticences exprimées.

(traduction)



Urs Geissmann, né en 1943, assume, en tant que directeur, la responsabilité de la direction générale de l'Union des villes suisses. Il s'occupe en premier lieu des questions de politique fédérale.



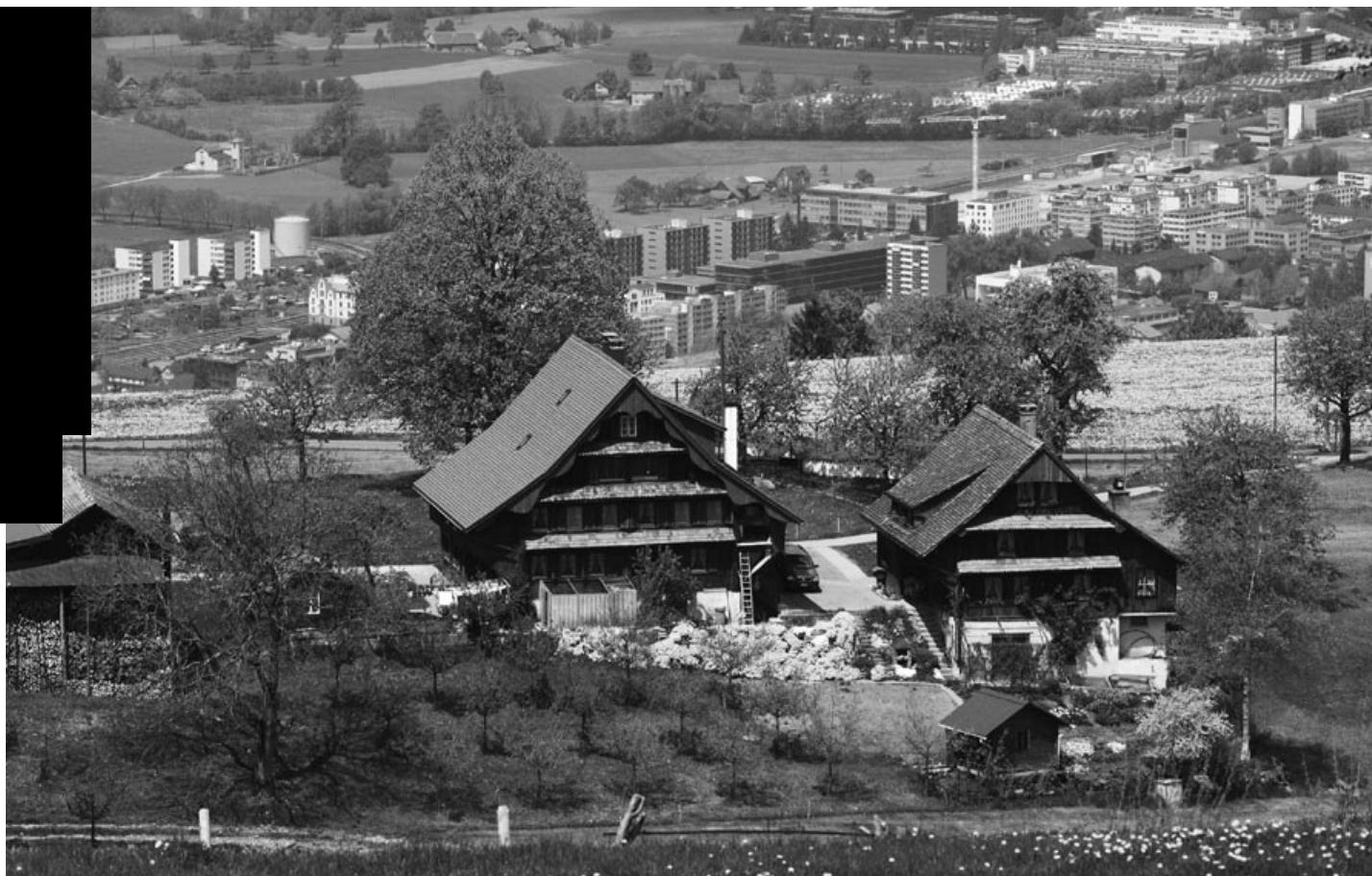
Barbara Santschi, née en 1961, est chargée de rédiger la prise de position des villes lors de consultations en matière de politique fédérale. Elle représente l'Union des villes suisses au sein de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA).



Pour une politique d'organisation du territoire différenciée

• • • •

Thomas Eggger
thomas.egger@sab.ch



Moins de dix ans après les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, le Rapport 2005 sur le développement territorial livre une nouvelle base de discussion, fondée sur de nombreuses analyses. Il met

en évidence la grande diversité des espaces en Suisse. Il démontre ainsi la nécessité de concevoir, à l'avenir, des politiques mieux différencierées selon le territoire où elles s'appliquent.

Ici, on construit de plus en plus de centres commerciaux qui grignotent la campagne et là, on ferme la dernière épicerie de village. Ici, les localités ne cessent de s'étendre et là, des bâtiments d'exploitation agricole sont abandonnés. Cette description caricaturale est-elle pertinente? Non, bien sûr. La réalité est beaucoup plus complexe. Les centres touristiques alpins se sont mués depuis longtemps en véritables petites villes et les vallées alpines se sont développées pour former une bande construite ininterrompue. Cependant, cet essor a touché les différentes régions de Suisse de façon très hétérogène. Comme le Rapport 2005 le montre bien, le développement territorial actuel ne va pas dans le sens de la durabilité. Sur le Plateau et dans d'autres espaces favorisés, l'urbanisation n'est ni structurée ni maîtrisée, tandis que certaines régions périphériques se vident lentement. Du point de vue de l'aménagement du territoire, il faudrait limiter l'étalement des zones urbanisées, mais dans certaines régions rurales, il est indispensable de donner un coup de pouce à l'économie pour offrir de nouvelles perspectives à la population. Une politique d'organisation du territoire différenciée s'impose par conséquent.

Centres touristiques alpins face à un dilemme

Le Rapport 2005 a le grand mérite de présenter une analyse différenciée du développement territorial. En ce sens, il se démarque agréablement des simplifications réductrices telles que celles qui sous-tendent l'étude d'Avenir Suisse. Tel un patchwork, la Suisse est constituée d'espaces interdépendants, mais différents. En 1996, les Grandes lignes de l'organisation du territoire ainsi que l'arrêté fédéral Regio Plus (politique régionale) ont, pour la première fois en Suisse, mentionné l'espace rural. L'année 2005 pose de nouveaux jalons pour la prise en compte de l'espace

rural. Le Rapport 2005 montre qu'il n'existe pas un seul espace rural homogène, mais plusieurs types d'espaces ruraux. Pour la première fois aussi, le rôle essentiel des centres touristiques alpins est reconnu; ils sont, en effet, les moteurs de la croissance dans les régions de montagne. Ils doivent toutefois faire face à des problèmes spécifiques, par exemple le trafic et la prolifération de résidences secondaires et méritent, par conséquent, une attention particulière du point de vue de la politique d'organisation du territoire.

Des scénarios pour exercer la réflexion

Le Rapport 2005 présente quatre scénarios décrivant chacun un développement territorial possible pour la Suisse. Selon ses convictions, chaque lecteur en aura une perception horrible ou au contraire idéale. Il n'en demeure pas moins que la lecture de ces scénarios est passionnante. Quel sera le futur développement territorial de la Suisse? Le projet de territoire proposé par l'ARE constitue un exercice réussi de développement territorial équilibré.

La typologie des espaces ruraux présentée dans le Rapport permet de formuler les objectifs et les mesures d'aménagement de façon différenciée. Par contre, le rapport semble, sur certains points, exprimer une certaine résignation face à l'évolution actuelle, notamment lorsqu'il s'accorde de l'objectif de stabilisation, voire de croissance démographique plus faible que la moyenne nationale dans les espaces ruraux. Un tel objectif est inacceptable. Il nous conduit irrémédiablement soit à une concentration croissante de la population dans quelques lieux où les prix flamberaient, soit à une nouvelle dispersion des constructions dans des endroits privilégiés. Les nouvelles Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse ont plutôt le

caractère de programmes et devraient par conséquent présenter des visions de développement avec des tendances positives. La thèse selon laquelle l'exode rural résoudrait les problèmes, thèse défendue par certains professeurs d'économie, est à reléguer au fond des tiroirs.

Quelle stratégie de mobilité?

Le Rapport 2005 évoque à plusieurs reprises l'interdépendance entre les structures spatiales et les comportements en matière de transports, mais n'accorde étonnamment aucune attention à des stratégies de mobilité. Par ailleurs, il choque particulièrement notre sensibilité parce qu'il envisage seulement le maintien de l'accessibilité des espaces ruraux. En fait, cela revient à dire que cette accessibilité sera moins bonne que celle des centres. Or, il faut viser également l'objectif d'améliorer l'accessibilité des espaces ruraux. Le projet de territoire de l'ARE ne tient pas non plus suffisamment compte de la problématique des vallées de transit. Le développement socio-économique de ces dernières décennies dans les corridors de transit comme les vallées de la Reuss, de la Léventine ou de la Mesolcina soulève des problèmes très spécifiques. Il serait par conséquent souhaitable d'ajouter les «vallées de transit» à la typologie des structures territoriales, et d'y prévoir des mesures spécifiques.

De l'aménagement du territoire au développement territorial

L'ARE doit à l'heure actuelle se soumettre à un exercice périlleux de recherche d'équilibre entre plus de compétences fédérales et plus de compétences cantonales. Les deux points de vue se valent. La Confédération doit obtenir certaines prérogatives en matière d'aménagement du territoire pour pouvoir favoriser le développement terri-



torial et pour coordonner ses propres activités à incidence spatiale. Beaucoup d'engagement et de bonne volonté ont été nécessaires ces dernières années pour élaborer des conceptions et plans sectoriels, approuver les plans directeurs et élaborer des rapports. Jusqu'à présent, l'ARE n'a pas reçu de moyens financiers adéquats pour mettre en œuvre ces importantes tâches de coordination et s'armer d'une batterie d'instruments incitatifs. Le Rapport 2005 ne changera rien à cette situation tant que les moyens de l'ARE ne seront pas étoffés de façon substantielle. Il ne faut pas créer de nouveaux instruments. Il suffirait d'appliquer efficacement ceux qui existent.

Permettre un développement économique

Les instruments existants offrent déjà des possibilités d'amélioration: le pro-

jet de révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, actuellement en consultation, en apporte la démonstration. Cette révision partielle a pour but d'assouplir, pour les agriculteurs, les conditions générales d'octroi d'autorisations en matière de revenus accessoires, de production d'énergie et de changement d'affection de bâtiments agricoles. Les obstacles administratifs seront supprimés sans alourdir les finances fédérales. Cette révision partielle est une étape intermédiaire qui est devenue urgente. Il sera toutefois indispensable de procéder à une révision totale de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire afin que celle-ci devienne une loi de développement territorial apportant des réponses différenciées aux problèmes spécifiques correspondant à chaque type de structures territoriales.

(traduction)

Pour la première fois, le RDT 2005 mentionne explicitement les problèmes des centres touristiques dans les alpes



Thomas Egger, né en 1967, géographe à Viège (VS), travaille depuis 1996 au Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB). Il en est devenu le directeur en 2001. Il est également membre du comité d'Euromontana, l'organisation européenne des régions de montagne. Il est aussi secrétaire du groupe parlementaire «population de montagne» et membre du Conseil de l'organisation du territoire.

L'aménagement du territoire nécessite une coopération

• • • •

Roland Arbter
roland.arbter@bka.at



L'aménagement du territoire est un domaine pour lequel il est nécessaire d'étudier différents scénarios d'évolution territoriale. C'est une tâche qui oblige à sensibiliser, voire secouer les mentalités pour que les milieux politiques se décident à agir. Les possibilités d'action dans le domaine de l'aménagement du territoire dépendent,

en particulier dans les Etats fédéraux, de la prise de position des institutions, qui révèle le taux d'acceptation de ces milieux par rapport aux objets présentés. L'aménagement du territoire semble avoir, en Suisse, une voix qui est entendue. Le Rapport 2005 sur l'aménagement du territoire en apporte la preuve.

Du point de vue systémique, le développement territorial est la résultante des interactions des sous-systèmes suivants:

- les systèmes physiques, qui reflètent les éléments de la réalité brute, quantifiable (systèmes naturels, techniques et économiques),
- les systèmes sociaux, qui communiquent leurs observations sur la réalité brute et leur attribuent une dimension qualitative,
- les systèmes des personnes, qui déterminent la perception des systèmes sociaux et leur attachent des significations particulières.

La politique d'organisation du territoire doit tenir compte de chacun de ces sous-systèmes interdépendants. Les auteurs du Rapport 2005 sur le développement territorial en sont conscients, par exemple, lorsqu'ils questionnent les batteries d'objectifs qui sous-tendent le développement durable, ou lorsqu'ils considèrent comme un défi à part entière la mise en œuvre concrète des mesures préconisées.

En Europe, l'aménagement du territoire au niveau national est organisé sous les formes les plus variées. La palette des systèmes existants va de politiques sectorielles hautement spécialisées à des politiques de pure coordination, ou même à l'absence de politique nationale.

Dans le Rapport 2005, l'ARE essaie de maintenir, pour la Suisse, un champ d'application qui englobe à la fois une planification cadre spécialisée touchant toutes les activités de la Confédération, et à la fois une coordination intersectorielle associant les trois niveaux institutionnels pour traiter de problèmes spécifiques.

L'exemple de l'Autriche

La politique d'aménagement d'Etats fédéraux, tels que l'Autriche ou la Suisse, repose sur une structure très complexe, basée sur une imbrication de nom-

breux systèmes dans une structure politique à plusieurs étages. De plus, les compétences, les ressources financières et la responsabilité de la recherche d'idées novatrices sont encore partagées entre plusieurs autres acteurs privés jouissant d'une plus ou moins grande autonomie. Ce jeu est basé sur le principe de subsidiarité.

A la différence de l'Allemagne ou de la Suisse, par exemple, la Constitution autrichienne ne prévoit pas de règles du jeu pour la coordination et la coopération territoriale entre l'état fédéral, le canton ou Land et les communes; en Autriche, l'aménagement du territoire n'a ni législation fédérale, ni autorités nationales, ni ministre en charge de ce domaine. Une politique territoriale commune ne peut voir le jour que si elle est conçue comme un système de gouvernance multi-niveaux et multi-secteurs, souvent sans référence à des entités juridiques constituées. Dans la pratique, la capacité à jeter des ponts entre les multiples points de vue, intérêts, approches, traditions, jargons ou cultures de communication est primordiale.

L'Autriche a donc vu fleurir de nombreux arrangements de coopération entre institutions sur des questions spécifiques. Depuis 1971, par exemple, les ministères fédéraux, les Länder, les unions de villes, les associations intercommunales et les groupes d'intérêts travaillent ensemble au sein de la Conférence autrichienne pour l'aménagement du territoire (ÖROK) sur les grands problèmes d'aménagement du territoire du pays. Ces partenariats offrent de nombreuses synergies entre les politiques régionales et les questions particulières d'organisation du territoire. Ces synergies sont développées par l'ÖROK. Cette Conférence s'occupe également de la mise en œuvre des directives européennes, par exemple de l'évaluation environnementale stratégique. Ces travaux bénéficient à la base de plusieurs dizaines d'années d'expérience de collaboration multi-niveaux et multi-secteurs.

Les mêmes thèmes intéressent l'Europe

Le Rapport 2005 sur le développement territorial se focalise sur la nouvelle problématique des agglomérations, leur intégration à des régions plus vastes, leur mise en réseau, les possibilités de coordination entre essor économique et développement territorial structuré et l'amélioration de l'articulation entre urbanisation et transports. Cependant, il aborde également l'avenir de l'espace rural, l'approche paysagère et la gestion des dangers naturels. Toutes les stratégies doivent respecter le principe de durabilité qui sert de référence première.

Les questions étudiées par l'Autriche dans sa conception 2001 du développement territorial sont similaires: place économique autrichienne en Europe, régions urbaines (dynamisme et développement structuré), approvisionnement de base et possibilités de développement dans les régions rurales, mobilité et transports, utilisation durable des ressources et intégration sociale.

Au niveau européen aussi, le débat relatif au développement territorial, placé à l'enseigne de la cohésion territoriale, porte sur des questions similaires.

Coopération sans frontières

La mise en œuvre des mesures préconisées constitue un chapitre essentiel du Rapport 2005. Dans l'ensemble de l'Europe, les pays semblent avoir reconnu que les nouveaux problèmes qui se posent aujourd'hui dépassent de plus en plus souvent les limites des territoires institutionnels traditionnels et exigent de nouvelles formes de coopération et de partenariat entre institutions et acteurs privés importants. Pour déboucher sur le succès, ces coopérations nécessitent de la part des pouvoirs publics davantage que la simple application des lois. Elles vont des formes de

coopération intercommunale entre ville et couronne périphérique dans une petite région à de larges concertations au sein d'espaces métropolitains, et même, à une échelle plus vaste encore, à des accords internationaux dans des espaces transfrontaliers de même fonctionnalité. L'intégration des villes et des régions dans des organismes internationaux est un autre sujet d'actualité. En Europe, la diversité des approches pour encourager ces coopérations est très grande. La palette des instruments de gouvernance peut aller de solutions politiques ou juridiques (par exemple la création de nouvelles bases légales) jusqu'à des formes

d'incitation économique et financière (droit fiscal, aides) ou à d'autres mesures d'organisation, de coordination, d'information et d'animation.

Les réseaux de coopération mis en place au niveau européen offrent la possibilité de partager des expériences pour faire face aux nouveaux défis. Ces dernières années, la participation accrue de la Suisse à ces échanges européens a enrichi les débats de part et d'autre. Le Rapport 2005 fournit une base réactualisée pour la poursuite de ces travaux.

(traduction)



Roland Arbter, né en 1962, a étudié la géographie à Vienne et Innsbruck, puis obtenu un diplôme post-grade en aménagement du territoire à l'EPFZ, qu'il a fréquentée de 1987 à 1989. Il a ensuite travaillé dans le bureau d'aménagement Planpartner de Zurich de 1989 à 1992. Il occupe depuis 1992 un poste à la chancellerie fédérale autrichienne, dans la section coordination pour l'aménagement du territoire et la politique régionale, à Vienne.

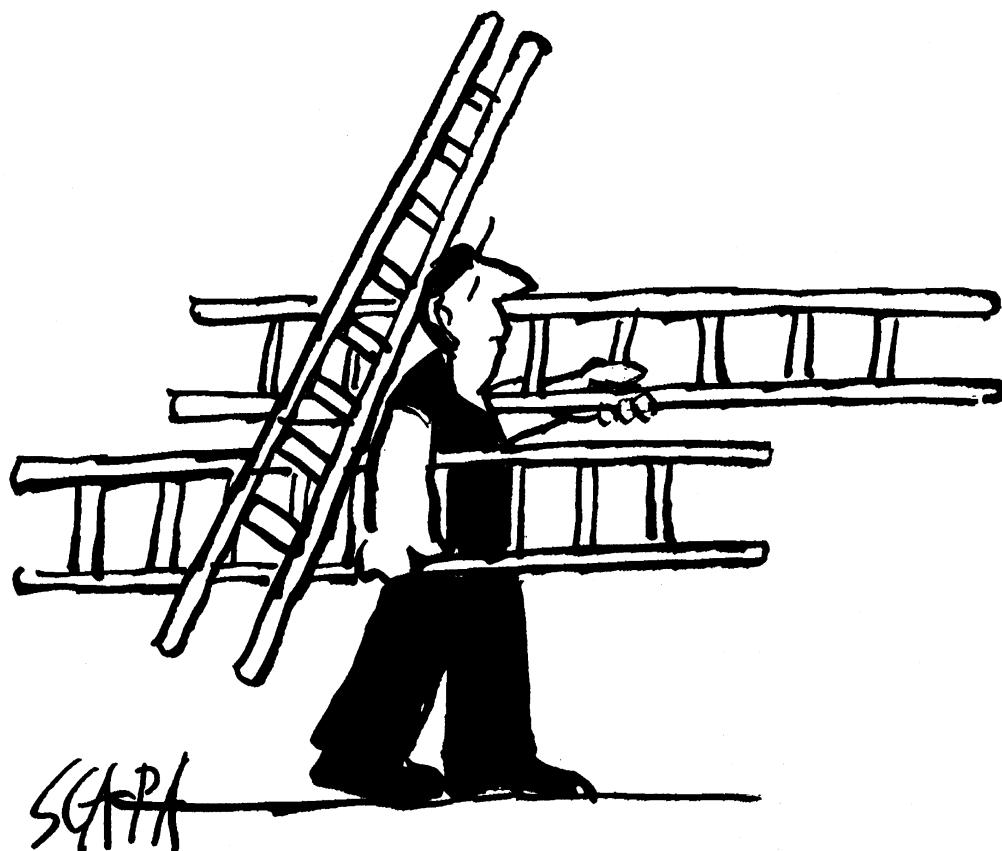


Depuis longtemps, la collaboration internationale dans le domaine de l'énergie est un fait

Quelle échelle pour le développement décentralisé?

• • • •

Martin Schuler
martin.schuler@epfl.ch



Le rapport 2005 sur le développement territorial de l'ARE montre une analyse exhaustive de l'évolution de l'habitat de la Suisse au cours des dernières années. A l'aide d'une gamme d'indicateurs et à travers des scénarios spatialement bien structurés, le rapport développe le projet d'une «Suisse dynamique et solidaire» qui se fond sur le

concept de réseau de villes. Le chapitre détaillé de la mise en œuvre politique est la partie la plus condensée et argumentée; on peut regretter qu'il ne mette pas en avant les conséquences inhérentes au projet proposé, soit des compétences accrues pour la Confédération en matière de développement territorial.

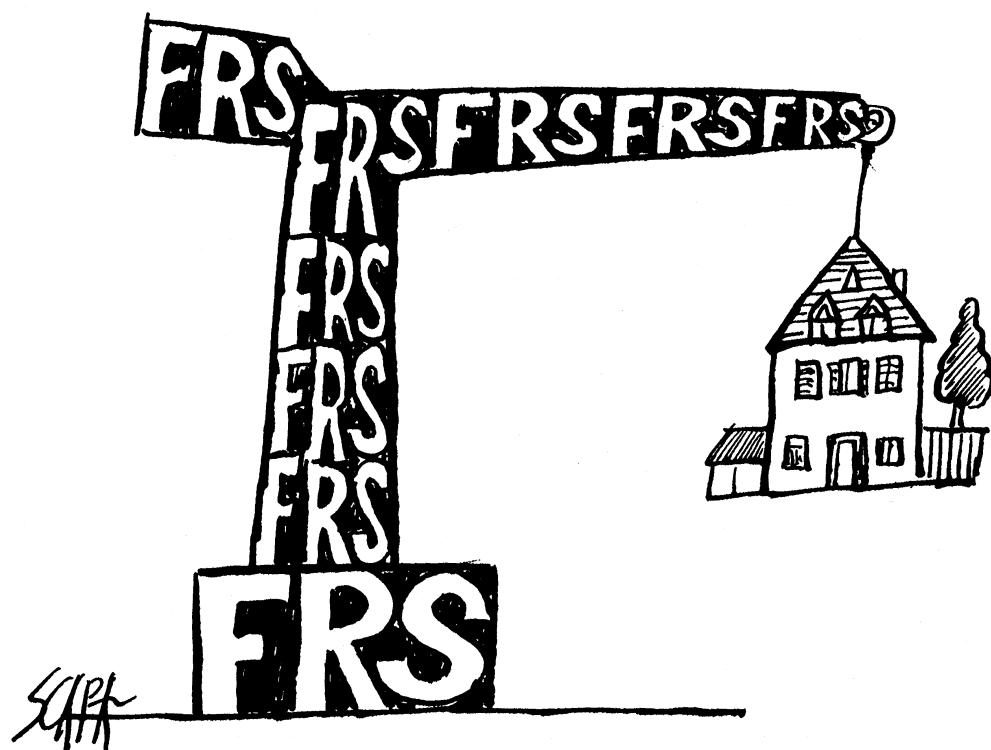
Trente ans après les travaux de CK-73 et dix ans après les «Grandes Lignes de l'organisation du territoire suisse» de 1996, les instances responsables de la conception et de la politique spatiales suisses préparent à nouveau une vision de l'avenir du territoire national (et transfrontalier). Le rapport 2005 sur le développement territorial veut susciter le débat en vue d'une révision des «Grandes lignes» en 2006. Si l'ambitieux CK-73, élaboré dans la période de haute conjoncture, n'avait pu trouver de soutien politique pendant la crise du choc pétrolier, les «Grandes lignes» de 1996 ont été accueillies dans l'indifférence générale. Depuis, la situation a fondamentalement changé, puisque les questions territoriales occupent dorénavant une place prépondérante dans les travaux scientifiques, dans la politique et les mass médias. Les concepts théoriques, les approches politiques et les discours publics ont changé entre-temps: la Suisse est intégrée dans les recherches spatio-

les européennes; de nombreux travaux scientifiques se sont penchés sur le fédéralisme, les formes d'urbanisation et de métropolisation du pays; la Confédération a lancé une politique d'agglomération et la population a soutenu à plusieurs reprises des votations à forte implication territoriale (péréquation financière, projets de transports, projets locaux d'urbanisme).

Un rapport clairement structuré, mais un développement des arguments en rupure

Ce rapport suit une logique pertinente – analyse, opérationnalisation des indicateurs, scénarios, projet de territoire et mise en œuvre – et il aborde un grand nombre de thèmes de manière percutante. Mais un certain déséquilibre dans le traitement des différentes parties empêche le dernier chapitre consacré à la mise en œuvre politique de pouvoir exprimer sa véritable force

et son assise scientifique. Les analyses territoriales sont intéressantes, mais pas suffisamment intégrées entre elles; en outre, elles jouent à l'excès sur la variabilité des termes, des temps de référence et des échelles; elles utilisent non moins que huit niveaux différents et non redondants dans les quatre chapitres analytiques, dont le principal, celui des métropoles n'est ni introduit, ni défini. Si cette critique est d'abord formelle, nous jugeons plus grave l'absence de thèmes-clés dans l'analyse spatiale et surtout dans l'élaboration des indicateurs, où sont négligées les considérations économiques: comment est-il possible d'oublier l'indicateur du prix du sol dans le développement territorial dans le pays ayant les coûts de la construction parmi les plus élevés du monde? Pourquoi délaisser un indicateur comme celui de la part des locataires pour lequel la Suisse montre également une valeur extrême ? C'est probablement à cause de cette situation que la «Zersie-



dlung» est encore relativement contenue. Mais notre appréciation mitigée du chapitre 3 sur les indicateurs est-elle à imputer à la non-opérationnalité des variables (ce qui appellerait à consentir un effort considérable dans les statistiques territoriales) soit à la faiblesse conceptuelle du «développement durable»? Une excellente maîtrise des thèmes de l'utilisation du sol, des systèmes de transport et de la mobilité contraste avec des faiblesses dans le traitement économique, social et démographique.

Un rôle plus conséquent pour le développement territorial à l'échelle nationale

Le rapport de l'ARE montre les contours de la transition de l'aménagement traditionnel vers le développement territorial. Il en est, d'une certaine manière, son expression: dans le jeu des changements d'échelle et de la fluidification de frontières, il intègre une vision transfrontalière et européenne, insiste sur l'importance de l'urbain et propose des scénarios territoriaux axés fortement sur la mobilité et l'utilisation du sol.

Sur le plan théorique, certaines critiques vont insister sur le fait que le projet principal retenu – qui combine un réseau de villes avec une approche d'une «Suisse des régions» – est une reprise d'anciennes conceptions; à mes yeux, cette option est pertinente. Par contre, la concrétisation de ce projet implique une coordination beaucoup plus forte des plans directeurs cantonaux de la part de l'ARE. En effet, l'aménagement du territoire est resté l'apanage des cantons. Ces derniers orientent leur politique de manière très différente: en tant qu'outil de promotion économique ou facteur d'attractivité pour l'habitat, ou bien comme instrument de protection contre une urbanisation trop galopante. Si Fribourg, Lucerne ou le Jura, par exemple, ont la consommation de terrains à bâtir et des réser-

ves de zones de construction les plus étendues, ce n'est que parce que c'est leur meilleur atout de développement; si Genève, Zurich ou, d'une certaine manière Vaud, poursuivent une politique plus restrictive, c'est pour préserver le paysage. Le projet de territoire 2005 proposé, «Une Suisse dynamique et solidaire», demanderait, s'il devait être appliqué, des interventions restrictives dans les cantons ruraux et périurbains et une pression d'ouverture (ou de densification) dans les cantons urbains. La coordination des plans cantonaux est une compétence incontestée de l'aménagement du territoire traditionnel. Si trois rapports successifs (1973, 1996 et 2005) prônent le même modèle de structure de l'habitat suisse et si la dynamique territoriale continue à aller dans un sens opposé, on doit en déduire que les compétences de l'aménagement national sont insuffisantes. Dans les parties 5 et 6, les meilleures du document, on pourrait s'attendre à une hiérarchie plus claire

des différents niveaux d'intervention. Si un changement de la loi sur l'aménagement du territoire s'impose véritablement, la flexibilité des niveaux et la complexité des problèmes réclament une instance d'arbitrage plus forte et un pouvoir de coordination plus étendu. Cela ne peut être que le fait de la Confédération. Le rapport 2005 de l'ARE a préparé le terrain, la discussion qu'il souhaite provoquer devra formuler des modifications dans ce sens.



Martin Schuler (1946), diplômé en géographie à l'université de Zurich, dr ès sc. de l'EPF Lausanne et professeur en développement territorial, est spécialiste dans les domaines de la statistique spatiale, de l'analyse et de la conception territoriale.



Dans les régions périphériques, ce ne sont pas les zones à bâtir qui manquent, mais les investisseurs

Intéressant, mais trop peu audacieux

• • • •

René L. Frey
rene.frey@unibas.ch



Le Rapport 2005 présente une analyse convaincante des principales tendances du développement territorial et met en évidence les causes des évolutions défavorables. Certaines des conclusions politiques tirées de cette analyse sont en revanche moins convaincantes. Il est également choquant que le rapport sous-estime l'importance du facteur compétitivité, clé de la réussite économique, et mette entre parenthèses le dé-

peuplement des régions difficiles, qui reste un sujet tabou.

René L. Frey fut jusqu'en 2004 professeur ordinaire d'économie à l'Université de Bâle. Il préside depuis lors le Conseil de l'organisation du territoire (COTER). Les présentes considérations reflètent l'opinion personnelle de leur auteur, spécialiste en économie régionale et urbaine. La prise de position officielle du COTER est annoncée pour fin août 2005, après le délai de rédaction du présent numéro de Forum.

Il convient de féliciter l'ARE pour la présentation du Rapport 2005 sur le développement territorial. L'objectif de donner une vision d'ensemble des problèmes d'aménagement du territoire à résoudre dans la perspective d'un développement durable est atteint et permet l'ouverture d'un large débat. Ce rapport arrive au bon moment. Premièrement, les conditions générales ont profondément changé depuis la parution des Grandes lignes de l'organisation du territoire, éditées il y a moins de dix ans. En particulier, la concurrence internationale pour accueillir des entreprises s'est considérablement durcie. Deuxièmement, plusieurs études sur les changements intervenus dans la structure du territoire suisse viennent de paraître, notamment les études relatives à la nouvelle politique régionale, le «Baustelle Föderalismus» (chantier fédéralisme), un travail confié à Hansjörg Blöchliger par Avenir Suisse, et le «Städtebauliches Portrait der Schweiz» (portrait de la Suisse urbaine) du studio de l'EPFZ à Bâle.

Je partage, en tant qu'économiste, les principaux éléments de l'analyse présentée dans le Rapport 2005, notamment la reconnaissance du rôle essentiel des agglomérations et des régions métropolitaines, qui sont les moteurs de l'économie suisse, et le constat du surdimensionnement et de la localisation inadéquate des réserves de zones à bâtir: celles-ci sont souvent situées dans les communes rurales périurbaines et non pas dans les centres urbains. Il est donc à craindre que le phénomène de dispersion des constructions – que beaucoup déplorent – ne se poursuive. Si aucune mesure efficace n'est prise, la densification du tissu urbain (urbanisation vers l'intérieur) restera un voeu pieux.

Voilà pour l'analyse. Le Rapport 2005 présente ensuite quatre scénarios qui assurent la transition entre l'analyse et les conclusions politiques. Pour ce chapitre, j'attendais une différenciation claire entre les types de scénarios suivants:

- scénarios «techniques», montrant les différentes combinaisons de conditions générales exogènes sur la base d'hypothèses quant à leur évolution (population, économie, technique, environnement ou changement de valeurs) et
- scénarios «politiques» décrivant les possibilités d'évolution du développement territorial de la Suisse. Il s'agit, dans le Rapport 2005, des scénarios 1 «Une Suisse des métropoles», 2 «Dispersion et éclatement, déclin des villes», 3 «Une Suisse urbaine polycentrique – un réseau de villes» et 4 «Une Suisse des régions – solidarité territoriale».

Les scénarios mélangeant les variables exogènes et endogènes, mais aussi les possibilités d'évolution et les souhaits de développement. Il n'est donc pas surprenant que le Rapport 2005 préconise le scénario 3 et reprenne celui-ci pour lancer le projet de territoire décrit au chapitre 5.

La lecture des trois premiers chapitres du Rapport 2005 m'inspire personnellement des conclusions différentes: je préconise, non pas le scénario 3, mais un nouveau scénario 5 produit à partir de la combinaison des scénarios 1 (Une Suisse des métropoles) et 4 (Une Suisse des régions). Il est légitime de prévoir que la concurrence internationale va s'accentuer – pensons aux futures grandes puissances économiques qui seront la Chine et l'Inde. La Suisse doit par conséquent accorder davantage d'importance au maintien de sa compétitivité internationale. Et quels types d'espaces présentent les meilleurs atouts pour relever ce défi? – Les grandes métropoles. Et pourquoi? – Parce que la clé de la compétitivité est l'innovation.

L'innovation dépend des trois paramètres suivants:

- une densité très forte d'interactions (cluster) entre les entreprises et les établissements de formation, de recherche et de développement, densité que seules les régions métropolitaines peuvent proposer,
- des agglomérations qui fonctionnent bien sur le plan économique, social et politique. Cela nécessite le respect du principe d'équivalence fiscale, soit l'existence de régions fonctionnelles flexibles ou la compensation des effets de débordement (spillover: utilisation des prestations de centre par les communes périphériques) conformément à la Nouvelle péréquation financière,
- un système économique libéral qui fonctionne bien, ce qui implique notamment l'internalisation des coûts externes des transports et des équipements. Les réformes politiques que ces orientations nécessitent ne me semblent pas utopiques à l'horizon 2030/31 retenu dans le Rapport 2005.

Par ailleurs, je trouve regrettable que le rapport élude ou ne fasse qu'effleurer des questions importantes. Le plus grave, à mon avis, est l'omission du problème des migrations intérieures, notamment du dépeuplement des régions rurales périphériques. Or, ce dépeuplement pourrait être un facteur favorable au développement durable du territoire. Les thèmes: «fédéralisme», «paysage rural versus paysage naturel», «coopération avec les pays étrangers voisins» sont à peine traités. Le rapport met clairement en évidence les lacunes de la recherche. Il serait urgent, par exemple, de vérifier si les structures urbanisées décentralisées respectent véritablement les trois dimensions (écologique, économique et sociale) du développement durable, et sont réellement souhaitables.

Je concède que l'ARE avait également le souci de l'acceptabilité politique de son rapport. Malheureusement, je constate que son message principal ne diffère guère de celui des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse de 1996. Le rapport propose comme vision d'avenir une Suisse urbaine polycentrique, sans tenir compte du fait que les conditions générales ont changé.

(traduction)

Quels territoires et quel aménagement demain?

• • • •

Michèle Tranda-Pittion
michele.tranda-pittion@epfl.ch



Le Rapport de l'ARE pose la question fondamentale des outils qui nous sont nécessaires pour que dans 15 ans, le constat du développement territorial soit plus conforme qu'aujourd'hui au principe du développement durable.

Les spécificités et devenirs respectifs des territoires ruraux et d'agglomération sont au cœur du débat. Que ceux qui ne se satisfont pas des mesures proposées fassent preuve de créativité au sujet de nos outils de travail et de l'articulation de nos différentes institutions.

Le Rapport 2005 sur le développement territorial de l'ARE pose la question fondamentale des outils qui nous sont nécessaires pour que dans 15 ans, le constat du développement de la Suisse soit plus conforme qu'aujourd'hui au principe du développement durable.

L'actuelle occupation du sol est-elle un problème?

La localisation et le surdimensionnement de l'offre actuelle en terrains à bâtir posent problème, dans la mesure où ils induisent – ou peuvent induire – une diffusion de l'occupation effective du sol. Ce phénomène entraîne à la fois des coûts importants pour les collectivités (équipements, infrastructures de transport ...) et des nuisances non négligeables pour la population (pollution de l'air, bruit,...). En outre, les coûts induits ne sont en grande partie pas à la charge de ceux qui prennent la décision de la mise en zone à bâtir. C'est particulièrement vrai pour les transports publics et privés pour lesquels le financement des investissements et du fonctionnement ou de l'entretien est en grande partie à la charge des cantons et de la Confédération.

La première réticence opposée habituellement au principe de maîtrise de l'occupation diffuse du sol est celle du nécessaire maintien d'une occupation décentralisée du territoire. Or il existe entre ces deux notions une différence notable d'échelle et de nature. L'occupation diffuse du sol correspond à une observation du territoire à l'échelle des communes et du parcellaire. Alors que le maintien d'une occupation décentralisée du territoire s'applique à l'échelle intercommunale ou régionale, et tend à offrir aux populations rurales et de montagne des conditions de vie de qualité qui leur permettent de vivre dans leur région. Cette deuxième notion nécessite ainsi plutôt des regroupements de population pour maintenir une taille critique suffisante, et n'entretenir pas de lien direct de cause à

effet avec la diffusion de l'occupation effective du sol.

Quelles sont les bonnes questions pour les territoires urbains et ruraux de demain?

Au-delà de ces premières considérations, deux problématiques fondamentales traversent le rapport de l'ARE en même temps que le débat professionnel en cours : les spécificités et devenirs respectifs des territoires ruraux et d'agglomération, et la répartition des rôles (re)négociée entre collectivités publiques selon que l'on est en présence de sujets d'intérêt fédéral, cantonal, (inter)communal, ou partagés. Les rôles et devenirs respectifs des territoires ruraux et d'agglomération sont en première ligne du débat depuis la parution du rapport. En effet, comment observer et se donner les moyens de gérer de manière la plus opportune des territoires aux caractéristiques physiques si dissemblables, et pourtant habités par des populations aux attentes de plus en plus similaires, voire identiques? Schématiquement ¾ de

la population suisse habite et travaille sur ¼ du territoire – et c'est là l'espace des agglomérations, alors que l'inverse (¼ de la population sur ¾ du territoire) correspond au territoire rural compris au sens par défaut de «non agglomération».

Une analyse statistique standard fait inévitablement apparaître prioritairement les effets de masse, c'est-à-dire les agglomérations, laissant le «reste» en blanc ou en pâle sur les cartes. Pourtant la différence de densité n'est pas synonyme de «vide» dans le territoire rural, et la question centrale ne devrait pas être celle la concurrence urbain/rural pour l'attribution d'argent public (grands projets contre aide structurelle), mais bien plutôt celle la différentiation des moyens de connaissance du territoire et d'intervention publique selon les spécificités des régions, sans oublier leurs besoins communs.

La compréhension de ces phénomènes quantitativement peu visibles mais déterminants du point de vue de la prospective (signaux faibles) est ainsi nécessaire à une meilleure gestion des territoires ruraux. A quels concepts et



Les fonctions des espaces ruraux sont partagées entre production agricole, loisirs et habitat «au vert»



politiques publiques peut-on se rattacher pour trouver les moyens de demain qui permettront aux populations des régions périphériques de ne pas venir grossir les populations des agglomérations et métropoles: les systèmes locaux de production, les régions apprenantes...?

Pour autant, ceci ne remet nullement en cause l'impérieuse nécessité de mieux connaître et gérer le fonctionnement des agglomérations dont le niveau d'organisation est plutôt en retard sur les pays voisins (fusion des communes allemandes après la seconde guerre mondiale ou intercommunalités à fiscalité propre en France). Les démarches en cours sont intéressantes, mais loin d'être abouties.

En réponse à l'étalement urbain, c'est en effet la question de l'attractivité de la ville compacte qui devrait constituer le cœur des réflexions professionnelles et de recherche. Doit-on se concentrer sur l'amélioration de la qualité des conditions de vie? En quoi consiste cette notion pour les habitants: dis-

ponibilité, qualité et diversité des logements; accessibilité des services et espaces publics ...? Cela sera-t-il suffisant pour offrir une alternative réelle à la demande sociale de propriété individuelle? Sommes-nous certains d'avoir bien compris ce qui se cache derrière cette demande? Et ne pourrions-nous pas trouver et proposer d'autres formes urbaines plus conformes au développement durable, mais qui répondent également à ces attentes? Quels moyens de mise en œuvre proposer: coopération entre collectivités publiques, partenariat public/privé?

Le rôle du public est-il consensuel ?

L'ensemble de ces questionnements renvoie en arrière plan à un équilibre complexe et structurellement dynamique: celui du rôle des collectivités publiques, entre régulation – pour veiller à ce que les disparités restent acceptables – et renforcement de l'attractivité du pays – pour tendre vers les condi-

tions cadres permettant une compétitivité optimum.

Le débat est ainsi engagé, que ceux qui ne se satisfont pas des mesures proposées fassent preuve de créativité au sujet de nos outils de travail et de l'articulation de nos différentes institutions pour que le constat dans 15 ans soit plus favorable.



Michèle Tranda-Pittion (1958), architecte EPFL urbaniste, est Secrétaire générale de la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (EPFL ENAC INTER CEAT) depuis décembre 2004. Elle travaillait auparavant comme Adjointe au Service d'aménagement du territoire du Canton de Vaud, en tant que responsable de la section Aménagement cantonal et Observatoire (2003-2004) et responsable de la communication et de la prospective (1999-2002).

Le Rapport 2005 sur le développement territorial en tournée

• • • •

Annett Altvater
altvater@kohlenberg.ch



L'ARE a organisé une tournée d'information dans l'ensemble du pays pour faire connaître le Rapport 2005 sur le développement territorial. Le dialogue ainsi suscité a donné aux aménagistes l'occasion d'exprimer leur adhésion au projet, mais aussi leurs critiques.

Tournée d'information dans sept villes
L'ARE encourage les responsables politiques, les autorités, les spécialistes de l'aménagement et les autres personnes intéressées à se plonger dans l'étude du Rapport 2005 sur le développement territorial et à examiner les propositions qu'il contient. Dans cet esprit, l'Office fédéral est sorti des sentiers battus. MM. Pierre-Alain Rumley, directeur, et Fritz Wegelin, vice-directeur, ont pris leur bâton de pèlerin au cours des mois de mai et juin pour se mettre à l'écoute des régions. Cette tournée a conduit l'ARE dans sept villes: Coire, Lausanne, Bâle, Lugano, Lucerne, Berne et Winterthur.

«Chapeau!» s'est exclamée, unanime, l'assistance lors de la table ronde de publique organisée pour la présentation du Rapport 2005 sur le développement territorial le 1er juin, à Bâle, et, à d'autres dates, dans six autres villes. Dans le centre de formation de l'UBS, à Bâle, des voix critiques se sont fait entendre, mais pour Fritz Wegelin, vice-directeur de l'ARE, la voix dominante était celle de l'adhésion au projet. Dès la publication de son rapport, l'ARE a invité les lectrices et lecteurs à participer à la réflexion en utilisant un formulaire disponible et à faire part de leurs remarques. L'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN) a co-organisé cette tournée et Lukas Bühlmann, son directeur, a fonctionné comme animateur de la réunion bâloise. Quelques participants ont fait remarquer que la volonté de changement n'était pas simple à concrétiser, s'agissant des changements à apporter au niveau global. Mme Christina Spoerry, directrice de la division des transports du Département argovien des travaux publics, voit dans la coopération supracantonale un énorme défi à relever pour tous les acteurs concernés: «Chaque commune, chaque canton a ses propres instances de décision et chaque région fonctionne différemment. Cela pourrait engendrer des conflits de compétences», craint-elle. Un autre intervenant s'est montré encore plus pessimiste: «Le fédéralisme sabote la durabilité». Pour la plupart, les personnes qui ont pris la parole ont partagé le même point de vue sur la nécessité de disposer d'un plan d'aménagement national pour concrétiser réellement l'objectif d'un développement territorial durable.

Des vallées reconvertis à une nouvelle fonction

«Je ne comprends pas que l'idée d'établir un plan sectoriel national de l'urbanisation soit souvent ressentie comme une provocation» a dit Mme Maria

Lezzi. La directrice de la division principale de la planification de l'Office des constructions et de l'aménagement de Bâle-Ville était invitée à présenter son point de vue. Elle a saisi cette occasion pour poser également des questions délicates, du genre: «Pourquoi n'a-t-on pas le courage de dire que certaines régions ne pourront plus être habitées car personne ne veut plus y travailler?» Les vallées désertées pourraient peut-être devenir des parcs nationaux sans que cela ait forcément des répercussions négatives sur leur attractivité touristique. Mme Lezzi met en garde contre la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire; elle redoute que ces travaux ne fassent table rase de tous les acquis dans ce domaine. Mme Katharina Ramseier n'avait, jusqu'à présent, jamais vu les choses sous cet angle. Pour cette aménagiste de Zurich, l'objectif principal de ces échanges est de favoriser un développement territorial durable en utilisant les instruments existants. Elle sait par expérience que les obstacles à surmonter sont nombreux. «Pour une commune, il est beaucoup plus facile de lotir un nouveau terrain que de s'occuper de la restructuration d'un site déjà construit.» Les rentrées fiscales supplémentaires qui sont obtenues sont en contradiction avec le principe d'une utilisation parcimonieuse du sol. Un échange entre spécialistes, comme l'ARE l'a organisé, est par conséquent très utile, «mais il est également important d'associer aussi les investisseurs à ces discussions».

Perte pour les maîtres d'ouvrage

M. Martin Eggenberger, membre du comité de la Fédération suisse des urbanistes (FSU), va plus loin encore; il souhaite que les milieux spécialisés ne participent pas seuls à la réflexion mais que toute la population intéressée soit également associée au processus. «Car ce sont les gens qui rêvent de cette fameuse maison à la campa-

gne qui posent problème». Pour remédier à la dispersion des constructions, il faudrait commencer par sensibiliser la population aux enjeux de l'aménagement du territoire. On pourrait par exemple proposer des formes d'habitat groupé en ville, de valeur égale à celle d'une maison à la campagne. Cependant, les aménagistes et urbanistes ne sont pas les seuls à voir des obstacles à un développement territorial durable. «La proposition de réduire la taille des zones à bâtir est très difficile à mettre en œuvre», constate, perplexe, M. Victor Holzemer, dirigeant un bureau d'aménagement à Oberwil/BL. Il a lui-même vécu la virulence des réactions de propriétaires fonciers qui ont perdu des millions à la suite du déclassement de leur terrain en une zone non constructible. «Les intérêts particuliers sont souvent opposés à l'intérêt général.»

Ces critiques sont néanmoins atténuées par les félicitations adressées à l'ARE pour son engagement. «Ainsi Berne pourra découvrir les différences entre cultures cantonales dans le domaine de l'aménagement. Alors que le plan directeur est bien reconnu, par exemple en Thurgovie, personne ne connaît cet instrument à Bâle-Ville», dit l'aménagiste bâlois Beni Strub. Fritz Wegelin a clos la réunion par la seule réponse possible à toutes les interventions faites: «Le rapport 2005 sur le développement territorial est sorti. Désormais, tout dépend de ce que nous en ferons.»

(traduction)

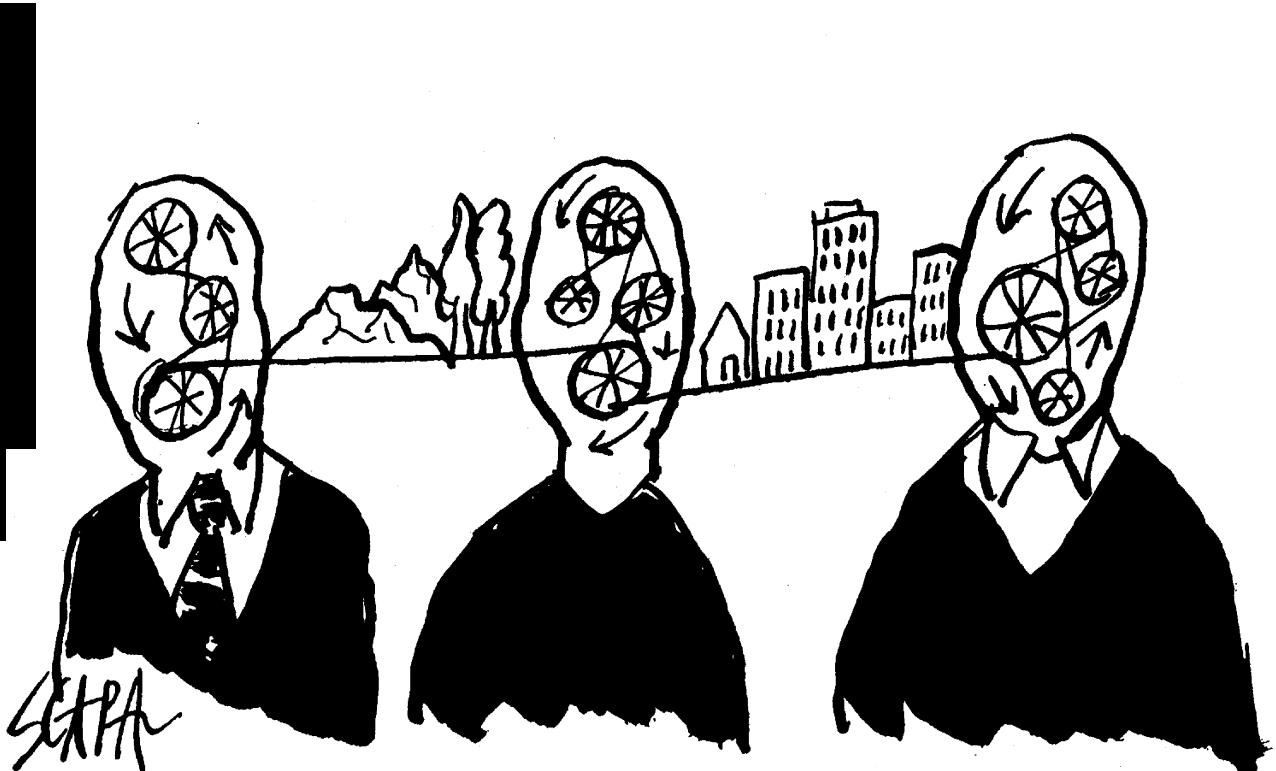


Annett Altvater a passé son diplôme de Bachelor en sciences des médias européens à l'Université de Potsdam. Au cours de ses études, elle a participé occasionnellement à des émissions de la radio brandebourgeoise. Après plusieurs stages dans le domaine de la communication, elle suit actuellement une formation de journaliste à l'agence de presse bâloise Kohlenberg.

Penser en termes stratégiques plutôt que législatifs

• • • •

Christian Gabathuler
christian.gabathuler@bd.zh.ch



La Conférence suisse des aménagistes cantonaux salue l'initiative de l'ARE qui a lancé un débat public «en direct» à propos du Rapport 2005 sur le développement territorial. Elle estime, en dépit de la critique sur le développement actuel, qu'il ne faut pas minimiser les acquis de l'aménagement

du territoire de ces dernières décennies. A l'avenir, la Confédération, les cantons et les communes devront développer de nouvelles incitations stratégiques, économiques et financières pour mettre en œuvre des mesures d'aménagement novatrices.

La Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) salue tout particulièrement les efforts entrepris par l'ARE pour donner, par la présentation du Rapport 2005, de nouvelles impulsions à la discussion sur les enjeux du développement territorial et les tâches d'aménagement en Suisse. Vu l'importance de ces questions pour la population et l'économie, il serait bon que la Confédération fasse dorénavant le point de la situation à intervalles plus rapprochés et examine l'efficacité des mesures prises. Le dernier rapport date en effet de 1987.

Le Rapport 2005 a déjà atteint l'objectif de susciter un large débat approfondi sur l'aménagement et le développement territorial. Cet intérêt est en partie stimulé par le fait que ce rapport n'a pas fait l'objet d'une consultation interne de l'administration avant sa sortie et que les cantons et leurs offices n'ont pas été associés à sa rédaction – tous les angles ne sont donc pas encoré arrondis.

Cette méthode polarise bien sûr le débat, mais elle a aussi le mérite d'ouvrir, sans «filtre préalable», une discussion de fond sur les buts de l'aménagement du territoire en Suisse. Nous tenons à remercier et féliciter le Conseiller fédéral Moritz Leuenberger et l'ARE d'avoir eu le courage de choisir cette façon de procéder. Ce rapport doit être lu comme il a été conçu, comme un déclencheur. Le débat qui suivra permettra de réactualiser les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse de 1996.

Oubliés les acquis de l'aménagement du territoire?

Nous sommes sensibles à la présentation très agréable et à l'effort de vulgarisation qui a été fourni pour faciliter la lecture de ce rapport, accessible également aux non-spécialistes. Cependant, c'est précisément là que le bâblessé; de nombreuses informations

de base manquent, certains contenus ne sont pas vérifiables et le rapport est parfois peu nuancé. Il est, par exemple, très regrettable que le rapport passe sous silence tout le travail accompli par les communes, les cantons et la Confédération dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il donne l'impression que l'aménagement du territoire n'a, jusqu'à présent, pas eu d'effet positif sur le développement territorial, voire qu'il se résumerait à un constat d'échec. A quoi ressemblerait la Suisse sans les mesures d'aménagement mises en place ces 30 dernières années? Il nous semble indispensable de rattraper cet oubli, en rappelant les bons résultats obtenus.

Analyser l'évolution récente qui tend vers la durabilité

L'analyse présentée dans le Rapport 2005 est détaillée. Les informations sur l'utilisation du sol et sur les zones à bâ-



Les agglomérations ont dépassé depuis longtemps les limites communales – la collaboration s'avère indispensable!

tir non construites, classées par types de communes, sont en particulier très précises, mais les données sur les réserves internes sont encore insuffisantes. La COSAC regrette l'absence d'informations sur les interrelations entre

- les acteurs des différents échelons (Confédération – cantons – communes) et
- les instruments de l'aménagement (plan sectoriel – plan directeur – plan d'affectation).

L'analyse du développement territorial actuel n'est malheureusement pas basée sur le système d'indicateurs utilisé dans le chapitre: «Le développement durable du territoire». Le rapport ne permet pas de voir si les données correspondantes existent sur une longue période. Cette observation n'autorise toutefois pas à contester la conclusion générale du rapport: le développement territorial de la Suisse des dernières décennies ne peut être considéré comme durable. Mais cherchez un domaine politique qui pourrait prétendre agir de manière absolument durable! La question qui se pose est différente: l'aménagement du territoire est-il sur la bonne voie? Prend-il aujourd'hui une orientation durable? Est-il devenu meilleur élève? Cet aspect mérite une étude plus approfondie.

Les cantons veulent s'associer à la définition du projet de territoire

L'ARE présente dans son rapport quatre scénarios qui décrivent plusieurs états possibles de la Suisse dans 25 ans. Ces scénarios ne découlent pas d'une extrapolation des données et des tendances d'évolution actuelles, mais ont été produits à partir d'un choix d'orientations possibles pour le futur. Leur but est de stimuler la réflexion politique sur les grandes orientations à suivre pour l'avenir du pays (p. 67). Cette approche est tout à fait envisageable, mais on ne comprend pas toujours comment les hypothèses ont

été choisies. Pourtant, il est essentiel que les quatre visions du futur présentées (et plus si nécessaire) soient réalisables dans les limites des zones à bâtir actuellement en vigueur. Pour ne pas laisser libre cours au jeu des forces en présence, il est indispensable d'agir maintenant de manière ciblée si l'on veut atteindre le développement spatial souhaité. L'économie a tendance à suivre le scénario 1 (Une Suisse des métropoles) et la population le scénario 2 (Dispersion et éclatement). Il est donc impératif de disposer d'un projet de territoire commun pour définir les lignes de force du développement futur. Certes, lancer un projet qui puisse rallier le plus grand nombre possible d'acteurs-clés constitue un défi de taille. Le projet de territoire proposé ne remplit que partiellement cette exigence et doit être évalué et précisé en partenariat avec les cantons.

L'ARE doit coordonner plus et mieux

Le Rapport 2005 mentionne à plusieurs reprises la nécessité de redéfinir l'actuelle répartition des tâches entre Confédération et cantons. La COSAC a cependant la conviction que cette répartition a fait ses preuves et que son principe doit être maintenu. Certes, pour parvenir à un développement territorial plus durable en Suisse, il est nécessaire de réfléchir à l'échelle du pays tout entier, et de fixer en particulier les objectifs de développement de l'urbanisation.

Avec les lois et instruments existants, l'aménagement du territoire en Suisse dispose de leviers d'action suffisants – la révision complète de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire n'est pas urgente. Il est cependant nécessaire de s'orienter vers une mise en œuvre plus novatrice, avec par exemple des stratégies incitatives, des mesures économiques et financières et un renforcement de la fonction de coordination de l'ARE au sein de l'administration fédérale. Ces améliorations aug-

menteraient les chances de succès de l'aménagement du territoire – bien davantage qu'une nouvelle loi.

La discussion est lancée. Il faut désormais éviter que le débat sur le développement et l'aménagement futurs du territoire ne s'enlise dans une rixe de chiffonniers. Il convient, à partir des nombreuses prises de position formulées, de tirer maintenant les conclusions qui s'imposent, en partenariat avec les cantons. Notre but doit être de dessiner un projet de territoire pour la Suisse qui tienne compte des priorités les plus urgentes et débouche sur un train de mesures que la Confédération et les cantons devront appliquer.

(traduction)



Christian Gabathuler, né en 1949, est l'aménagiste cantonal du canton de Zurich. Il préside la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) et s'intéresse depuis longtemps aux études prospectives, en particulier dans le domaine de l'urbanisation. Il s'est investi à l'Institut ORL dans le domaine de la démographie et du logement, puis en tant que copropriétaire du bureau d'aménagement Wüest et Gabathuler, dans le cadre du projet «limitation de l'extension de l'urbanisation» du PNR 57 et pour les perspectives de logement 1995 (mandat de l'Office fédéral du logement). Il a publié en 1989: «Bauwerk Schweiz», qui a attiré l'attention du public sur la nécessité et la faisabilité d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

«Il est également dans l'intérêt des cantons d'harmoniser les plans directeurs»

• • • •

Interview : Pieter Poldervaart

Photos : Annett Altvater



S'il veut être durable, le développement territorial doit s'appuyer sur des formes de coopération mieux rodées et plus innovatrices. Le Conseiller d'Etat bernois Werner Luginbühl en est persuadé. Les cantons doivent définir ensemble les sites industriels de grande étendue qu'ils mettront à la disposition des investisseurs intéressés. Par ailleurs, une approche supracommunale ou

supracantonale permettrait de résoudre plus efficacement les problèmes de demain.

Werner Luginbühl, né en 1958, est depuis 1998 Conseiller d'Etat du canton de Berne, directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et, par conséquent, en charge de l'aménagement du territoire. Il préside depuis 2003 la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA).

Ces dernières années, l'aménagement du territoire n'intéressait guère l'opinion publique. Le Rapport 2005 sur le développement territorial a-t-il changé la situation?

Apparemment oui. Il était grand temps de présenter une analyse réactualisée de l'utilisation du sol. Le récent rapport d'Avenir Suisse alimente également le débat. De plus, l'affaire Galmiz démontre dans la réalité l'importance de l'aménagement du territoire.

Le Rapport 2005 propose quatre scénarios. Sont-ils réalistes, à votre avis?

Au préalable, une remarque: j'aurais souhaité que les scénarios soient fondés sur une base plus scientifique. Quant à moi, je privilégie le scénario 3 «Une Suisse urbaine polycentrique», qu'il faudrait, dans la mesure du possible, compléter par des éléments du scénario 4 «Une Suisse des régions». D'un point de vue économique, cependant, je ne peux pas éliminer le scénario 1, polarisé sur les métropoles et la croissance économique.

Vous dites que le scénario 1 est le plus vraisemblable. Mais il est diamétralement opposé aux principes du développement durable...

«Le développement territorial de la Suisse ne peut être considéré comme durable»; cette conclusion n'est pas une surprise pour moi. Cependant, je trouve que le rapport ne donne pas suffisamment d'informations sur les succès de l'aménagement du territoire. On ne peut pas comparer l'état actuel du territoire à une vision théorique idéale. Il faudrait plutôt se demander à quoi ressemblerait la Suisse sans la mise en œuvre des mesures d'aménagement du territoire. A l'avenir, il conviendra d'accorder davantage de poids à l'objectif de durabilité. Dans ce domaine, des projets prometteurs sont en cours; les projets d'agglomérations, par exemple,

visent une meilleure coordination des transports publics et individuels avec l'urbanisation. Nous devons poursuivre dans cette voie.

La répartition actuelle des tâches entre communes, cantons et Confédération convient-elle?

Nous n'avons pas besoin de transformations radicales. Il serait toutefois indispensable que la Confédération renforce son rôle de coordination. Les possibilités d'améliorer la coordination et de mieux harmoniser entre eux les plans directeurs cantonaux sont loin d'être épuisées. Il faut que la Confédération fixe des critères clairs pour les domaines dans lesquels une coordination par dessus les frontières institutionnelles est nécessaire. Par ailleurs, une certaine rigueur s'impose pour l'approbation des plans directeurs...

...une position plutôt inhabituelle pour un représentant cantonal!

Oui. Paradoxalement, le canton de Berne demande un grand nombre d'exceptions et son plan directeur, ou plutôt certains de ses éléments, ne correspondent pas à la vision idéale de la Confédération. Pourtant, si nous recherchons une meilleure coordination et harmonisation entre les cantons, nous devons poursuivre dans cette voie. Les cantons devront, bien sûr, être associés à la définition de ces critères. Une discussion sur le contenu d'un plan directeur moderne est nécessaire.

Que pensez-vous d'une refonte totale de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)?

A mon avis, une révision partielle suffirait, principalement dans deux domaines. Dans le canton de Berne, la question des constructions hors de la zone à bâtir est cruciale. La libéralisation qui est intervenue au niveau suisse s'est traduite, dans le canton de Berne, par

un durcissement, d'abord au niveau de la loi, puis au niveau d'une ordonnance. En Suisse, un bâtiment hors zone à bâtir sur quatre se trouve dans le canton de Berne. Nous souhaitons mieux tirer parti de ce potentiel à l'avenir. Une révision anticipée de la loi est en cours sur ce sujet. Par ailleurs, nous attendons des indications plus précises et fiables pour les projets d'agglomérations, et non pas de vagues déclarations d'intentions.

Le problème des constructions hors zone à bâtir doit aussi être analysé par rapport au fossé évoqué entre les vallées de montagne mal équipées et les centres florissants. Quel développement préconisez-vous?

Nous n'avons pas d'autre choix que de renforcer les agglomérations, qui sont des zones de croissance, et de concentrer les moyens sur celles-ci. Et je dis cela en tant que fils de la campagne! Autrement, nous risquons d'affaiblir notre compétitivité. Cependant, nous ne pouvons pas laisser les régions rurales à leur sort.

Vous parviendriez donc à contenter tout le monde?

Nous aimerais bien, mais nous n'en avons plus la possibilité. Au lieu d'appliquer le principe de l'arrosoir comme dans les années septante et quatre-vingts, nous devons cibler nos investissements là où l'utilité économique est la plus grande, là où les atouts existent et lorsque les régions tirent à la même corde.

Tout le monde ne pourra donc pas être servi?

Non. Nous ne pouvons plus nous permettre de lutter contre l'exode de la population en accordant des moyens financiers importants à toutes les vallées de montagne. Certaines communes vont connaître des jours très dif-

ficies. Néanmoins, l'exiguïté du territoire suisse fait que les exodes massifs devraient rester exceptionnels. Les zones qui ne sont pas trop éloignées profiteront des distances relativement modestes et de leur bon équipement.

Comment le canton de Berne gère-t-il cette évolution?

Pour les investissements cantonaux, nous fixons les priorités sur la base du plan directeur: Berne, Bienne et Thoune sont les moteurs de la croissance. Il y a également des centres régionaux que nous voulons renforcer; cependant, nous n'avons pas pu accorder le statut de centre régional à certaines grandes communes; elles ne seront plus prises en compte de la même manière pour les investissements.

Parlons de l'affaire Galmiz. Où est l'erreur?

Je préfère regarder l'avenir. L'affaire Galmiz a montré la nécessité d'une meilleure coordination au-delà des frontières institutionnelles des cantons. J'ai saisi l'occasion pour lancer au sein de la DTAP l'idée de «zones d'activités intercantoniales». Par un vote unanime, l'assemblée a recommandé d'approfondir cette proposition.

Comment vous représentez-vous ces zones d'activités?

Nous disposons déjà d'une certaine expérience dans le canton de Berne. L'idée est d'identifier le plus tôt possible des parcelles appropriées et de préparer le processus de planification pour qu'elles soient, le cas échéant, disponibles dans les six mois. A Berne, nous avons, dans un premier temps, repéré 30 sites – et, à la fin, il n'en restait plus que trois. Ils sont toujours là, mais nous avons suspendu le projet.

Quel était le problème?

Nous voulions que le canton garantisse la disponibilité de ces sites par une planification adéquate et par la conclusion de contrats. Cependant, soit la commune, soit le propriétaire s'est retiré. Pour certains, l'entreprise semblait trop risquée; pour d'autres, le projet ne contenait pas suffisamment d'engagements. L'idée est pourtant séduisante; néanmoins, au plan suisse, les problèmes ne seront pas plus faciles à résoudre que pour nous.

La solution de rechange ne serait-elle pas que les cantons achètent ces terrains?

Pourquoi pas! Les cantons pourraient décider ensemble d'acheter de tels sites et d'assurer leur disponibilité. Ensuite, il faudrait vraiment avoir la patience d'attendre un investisseur important, et ne céder aucune partie du terrain auparavant. Un système de compensation des avantages et des inconvénients serait sans doute nécessaire. Il faudrait également accepter qu'on s'en tienne à ces zones et renoncer à en offrir d'autres sur le marché.

Comment le dossier de ces zones d'activités intercantoniales va-t-il évoluer?

Les aménagistes cantonaux ont le mandat de concrétiser cette idée et de présenter une proposition cet automne. Arrivera-t-on à des mesures? Rien n'est encore joué. Le nombre de ces zones n'est pas encore arrêté. On pourrait pousser les investigations pour quatre ou six emplacements, mais on n'en aura besoin en réalité que de deux ou trois. Il faut compter environ jusqu'en 2008 pour terminer cette prospection. Il est également possible que l'affaire Galmiz soit oubliée et que le sujet soit enterré jusqu'à ce qu'une nouvelle affaire similaire ne surgisse.

La Confédération doit-elle se tenir à l'écart?

La Confédération pourrait très bien jouer un rôle de médiation et de coordination. Il ne faudrait, à mon avis, avoir recours qu'en tout dernier ressort à un plan sectoriel des «zones industrielles stratégiques» au niveau fédéral – il n'existe d'ailleurs aucune base légale à ce propos. Nous devrions, nous, cantons, parvenir à résoudre cette question... du moins je l'espère.

Et les communes? N'ont-elles pas pris l'habitude de faire cavalier seul?

Bien sûr, on aimerait, dans certaines situations, pouvoir intervenir et être plus efficaces en dépit de l'autonomie communale. Mais les communes s'opposent avec véhémence à cette idée.

Revenons au Rapport 2005 sur le développement territorial. Le scénario 4 prévoit l'émergence d'un échelon régional. Il propose une dizaine de régions. Est-ce un modèle pour le futur?

Je doute qu'un échelon régional puisse résoudre les problèmes. Des remaniements de frontières seront nécessaires à moyen et long terme. Nous voyons que les fusions de communes demandent déjà beaucoup de temps; au niveau cantonal, les difficultés sont encore plus grandes. Dans le canton de Berne, nous avons décidé, dans une première étape actuellement en cours, d'améliorer la coopération au sein des agglomérations. Nous avons défini sept régions qui s'occupent de planification régionale, de promotion de la culture, de planification des transports et de coordination entre l'urbanisation et ces domaines. C'est une manière de simplifier radicalement les structures. Ce modèle de conférence régionale prévoit que les communes concer-



nées sont représentées par leur président-e. Cette conférence n'a pas de législatif, mais le peuple et les exécutifs communaux disposent d'un droit d'initiative et d'un droit de référendum. Le Grand Conseil devra prendre position sur cet objet, et le peuple se prononcer. Les premières conférences pourraient commencer leur travail à partir de 2008. La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a recommandé ce modèle de coopération.

Serait-il envisageable d'élargir ce modèle au-delà des limites cantonales et nationales?

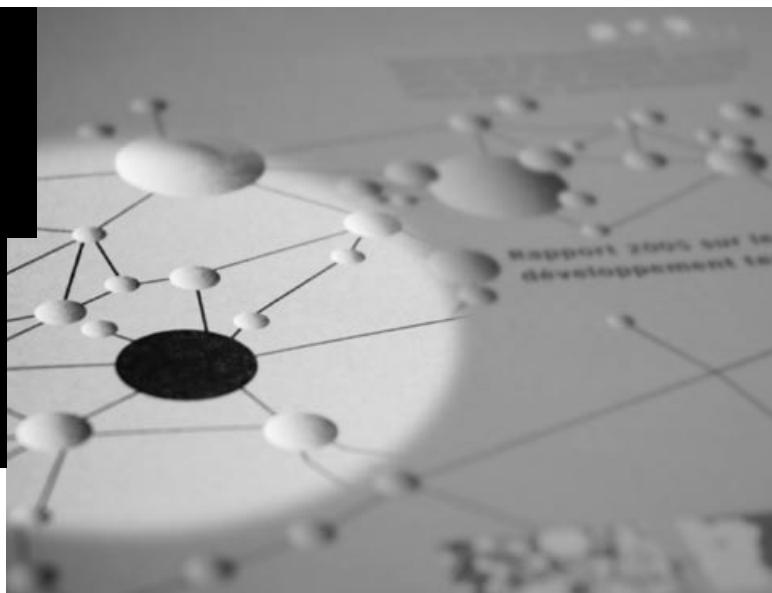
Je crois que cela sera indispensable. En juin, la CTA a chargé son groupe de travail d'approfondir l'étude de tels modèles. Pour de nombreux cantons dotés d'agglomérations transfrontalières, il semble réaliste d'envisager une planification des transports publics et individuels qui soit coordonnée avec le dé-

veloppement de l'urbanisation dans le cadre d'une coopération internationale. Parce qu'elles prévoient une bonne intégration des cantons aux processus, ces nouvelles formes de coopération ou d'harmonisation, telles que les propose aussi le Rapport 2005, sont plus simples à mettre en œuvre.

(traduction)

Les communes donnent leur avis sur le Rapport 2005 sur le développement territorial

• • • •



Selon la situation géographique et économique de leur commune, les responsables des services communaux en charge de l'aménagement du territoire ont une appréciation différente du Rapport 2005.

Le Forum a posé quatre questions à trois d'entre eux.

1. Lequel des quatre scénarios présentés dans le Rapport 2005 est réaliste?

2. Et lequel est souhaitable?

3. Quels sont les instruments à renforcer pour y parvenir?

4. Une révision de la LAT est-elle nécessaire? Si tel est le cas, sur quels points?



*Maria Lezzi, directrice de la section de l'aménagement du département des constructions du canton de Bâle-Ville
maria.lezzi@bs.ch*

En 2030, si nous survolons la Suisse en ballon, nous apercevons en bas un tapis continu de constructions et d'infrastructures. Un sommet de montagne émerge ici et là, sans neige, sans glace et sans touristes. La Suisse est devenue un espace intermédiaire, entièrement urbaniisé, et se suffit à elle-même. L'économie est démantelée, l'Etat est fragilisé. C'est, à mon avis, un scénario réaliste, mais qui n'est absolument pas souhaitable..



*Florence Perrin-Marti,
Directrice du service d'urbanisme de la commune de Le Locle,
florence.perrin-marti@ne.ch*

Pour la Suisse en général et pour notre région en particulier, le scénario 1 – qui fait une projection de 25 ans dans le temps en poursuivant la politique actuelle – ainsi que le scénario 2 – qui supprime toute mesure de développement maîtrisé – ne sont évidemment pas acceptables.

Cela ne signifie pas pour autant qu'ils ne soient pas réalistes. C'est tout l'intérêt d'avoir mis en parallèle plusieurs scénarios contingents, nous mettant en face de nos responsabilités eu égard à notre futur.



*Duri Blumenthal,
directeur de la région de la Surselva
duri.blumenthal@region-surselva.ch*

Dans une optique à court terme, le scénario tendanciel serait certainement le plus vraisemblable. Celui de la Suisse urbaine polycentrique est également réaliste compte tenu de l'évolution actuelle, mais il faudrait que la compensation politique fonctionne. Délaisser complètement l'espace rural constituerait une violation des principes de la Constitution fédérale. Il se pourrait toutefois que ce scénario se réalise si les pouvoirs publics se retirent de la politique régionale et si les politiques sectorielles sont conduites pour des raisons purement économiques.

Les quatre métropoles de Zurich, Bâle trinationale, Genève-Lausanne et Milan-Tessin sont les moteurs du développement territorial. Si l'on compare la Suisse à une voiture, elle a également besoin de carburant pour ses moteurs, d'une bonne direction, de roues, d'un châssis et d'autres pièces exerçant une fonction spécifique. L'ARE présente cette «Suisse des métropoles» comme une évolution non souhaitable, car non durable. Preuve du contraire: les véhicules propres, les voitures qui n'utilisent (presque) plus d'essence. Avec l'EPFZ et les milieux économiques, Bâle a placé ses espoirs dans cette voie.

Des innovations techniques et politico-administratives, par exemple la fixation d'un indice d'utilisation du sol minimal pour les zones d'habitation et d'activités, l'amélioration de la procédure de planification ou un soutien à la planification directrice intercantonale et frontalière. L'aménagement du territoire intégré nécessite un plan de coordination de l'urbanisation en Suisse; à ne pas confondre avec un plan (sectoriel) national contraignant de l'urbanisation. C'est le seul moyen de parvenir à avancer de façon objective la discussion sur le plan sectoriel des transports.

Une révision de la LAT est-elle vraiment indispensable et utile? Ne risque-t-on pas de réveiller les vieux démons et d'aiguillonner ceux qui, sous prétexte de certaines lacunes, voudront anéantir les acquis de l'aménagement du territoire? Oublions donc cette révision totale de la LAT! Je concorde en revanche que quelques modifications sont nécessaires, par exemple l'adjonction d'un article sur les agglomérations.

(traduction)

Le scénario 3 présente l'alternative la plus intéressante et la moins traumatisante pour les institutions de notre système fédéraliste, même s'il y aura lieu d'apporter des solutions pour les espaces périphériques. Quant au scénario 4, il procède d'une approche novatrice; toutefois, pour l'intérêt de notre région (Arc jurassien), nous émettons de sérieuses réserves.

En résumé, le découpage par région, tel qu'il est proposé, devrait encore accentuer les disparités.

Pour la Suisse, en tant que nation adulte, aucun des scénarios proposés n'est souhaitable tel quel. Il importe aussi de profiter des évolutions qui se dessinent et de les concrétiser judicieusement par des mesures d'aménagement du territoire. Cependant, aucun des scénarios esquissés ne doit s'orienter unilatéralement vers une concentration des moyens et des ressources qui soit dictée par des critères économiques. La recherche d'un équilibre villes-campagnes doit être au centre de l'évolution politique de la Suisse.

Il est évident que les législations fédérale et cantonale doivent pouvoir évoluer, mais les fondements de base doivent rester intangibles. La multiplication des réglementations ne favorisera pas la lisibilité et la concrétisation des objectifs recherchés. Nous pensons toutefois qu'une étude plus poussée relative à l'aspect financier général (financement d'opérations et retour sur investissements, fiscalité entre communes et cantons) apporterait des solutions nouvelles et débloquerait des situations.

Il est indispensable d'envisager une révision de la LAT. Celle-ci ne doit pas se matérialiser dans le sens où d'aucuns le souhaitent en libéralisant la zone rurale, mais en appliquant un concept articulé autour des thèmes suivants: le renforcement du principe d'une utilisation parcimonieuse du sol, l'amélioration de la qualité des espaces urbains, le respect de l'image paysagère rurale, l'intégration des aspects sociaux ou la problématique des régions périphériques.

L'espace urbain comme l'espace rural doivent pouvoir profiter de manière équitable des instruments d'encouragement de la Confédération. Etablir des priorités en favorisant l'un au détriment de l'autre n'est pas une solution d'avenir. Il en découlerait des conflits sociaux, nuisibles à la réussite de la Suisse, qui ne seraient pas dans l'intérêt d'une nation prospère. Aux yeux de l'espace rural, le maintien d'une politique régionale forte au profit des régions économiquement faibles est indispensable.

La nécessité de procéder à une révision de la LAT diffère fortement selon la structure de l'urbanisation. Les besoins d'une région rurale sont nécessairement tout autres que ceux d'une ville. Aujourd'hui déjà, nous nous interrogeons sur le bien-fondé de la densité réglementaire dans le domaine de l'aménagement du territoire et nous demandons si celle-ci ne limite pas les potentiels de développement des différentes régions. C'est pour cette raison que nous plaidons plutôt pour une libéralisation et non pas pour une nouvelle réglementation dans le domaine de l'aménagement du territoire.

(traduction)

info

Enquête de l'ARE sur les zones à bâtrir dans les cantons

En Suisse, quelque 220'000 hectares de terrain se trouvent en zones à bâtrir. Les trois quarts de cette surface sont d'ores et déjà construits. Dorénavant, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) veut aussi permettre la réalisation d'analyses régionales sur les zones à bâtrir. En 2005, le Conseil fédéral a chargé l'ARE de publier régulièrement une Statistique suisse des zones à bâtrir; elle sera pour la première fois publiée en 2006. Les premières informations, bien que lacunaires, sont déjà disponibles à ce sujet. Elles se fondent sur une enquête que l'ARE a menée auprès des cantons en 2003 et en 2004.

En Suisse, il n'est en principe possible de construire que là où une délimitation du territoire constructible est entrée en force, c'est-à-dire dans la «zone à bâtrir». Près des trois quarts de ces zones sont d'ores et déjà construits à l'heure actuelle, le quart restant étant qualifié de «réserves» destinées à couvrir les besoins futurs en terrain à bâtrir. Notons que le terme de «futur» porte en général sur une période de 15 ans. Les zones à bâtrir constituent un instrument d'aménagement qui empêche l'implantation aléatoire de constructions, sans tenir compte du paysage. Au cours des années 2003 et 2004, afin d'obtenir une vue d'ensemble de l'état actuel et de la structure des zones à bâtrir dans les différents cantons, l'ARE a réuni les chiffres correspondants, dans la mesure où ils étaient disponibles. Les résultats de cette enquête sont publiés dans le «dossier». Ils permettent d'établir une première comparaison sommaire entre les 26 cantons. Bien qu'une appréciation globale ne soit pas encore possible, les données étant incomplètes, on constate que les différences entre les cantons peuvent être considérables. La surface de zone à bâtrir par personne atteint plus de 500 mètres carrés dans quelques cantons; dans d'autres, plus urbains, cette

surface va de 100 à 200 mètres carrés. Quant aux réserves de zones à bâtrir, elles varient entre 15 et 30 pour cent selon les cantons.

Le Conseil fédéral approuve le plan directeur du canton de Zug

Le Conseil fédéral a approuvé le nouveau plan directeur du canton de Zug. Il s'agit d'un plan complètement remanié par rapport à la version de 1987, en vigueur jusqu'à présent. Ce nouveau plan directeur a pour ambition de permettre au canton de réaliser ses objectifs de développement territorial au moyen d'une planification intégrée de l'urbanisme, des transports, du paysage, de l'équipement et de la gestion des déchets.

Le canton de Zug part du principe que la qualité de sa situation, avantageuse tant sur le plan économique que résidentiel, engendrera une hausse continue de la population résidante et des emplois durant les quinze années à venir. Les principaux défis que le canton s'attend dès lors à relever sont la demande croissante de surfaces pour les logements et les infrastructures, la hausse massive du trafic et la pression toujours plus forte exercée sur le paysage. Or, il tient à prévenir la jonction des territoires bâties, car il ne veut pas seulement préserver le paysage, mais aussi l'améliorer sur le plan qualitatif. L'Office cantonal de l'aménagement du territoire se voit ainsi investi d'une tâche importante de développement qualitatif du canton pour maintenir son attractivité.

Le Conseil fédéral a approuvé le plan directeur du canton de Zug en s'appuyant sur le rapport de synthèse de l'ARE. Ce rapport conclut à la qualité élevée du plan directeur zougais, malgré les quelques adaptations requises. Il estime que ce plan donne au canton les moyens de diriger son développement urbain sur la bonne voie. L'ARE recommande au canton de faire preuve de retenue au moment de délimiter de

nouvelles zones à bâtrir et de canaliser le développement des surfaces urbaines vers les zones déjà bâties chaque fois que cela est judicieux et possible.

L'égalité entre hommes et femmes, une contribution au développement territorial

L'aménagement du territoire, la planification des transports et le développement durable n'ont presque jamais tenu compte du sexe des utilisateurs de l'espace. Or, les femmes et les hommes sont touchés différemment par les mesures d'aménagement et par les développements dans ces domaines. L'ARE va donc pratiquer désormais une politique intégrée de l'égalité dans ses domaines de compétence. La notion de genre qualifie le rôle des femmes et des hommes tel qu'il a été défini par la société. L'approche intégrée de l'égalité (AIE ou gender mainstreaming) est une stratégie politique en vue de promouvoir l'égalité entre femmes et hommes. La Confédération l'a adoptée. Cette démarche a pour vocation de prendre en compte la dimension du genre dans les stratégies, programmes et mesures politiques. L'ARE a défini les deux champs d'action suivants, qui lui permettront d'intégrer la dimension des genres:

- constitution d'un centre de compétences pour une AIE en Suisse, lequel sera chargé d'une analyse de la situation de référence, de la formation de réseaux de collaboration, de l'information et de la formation continue;
- intégration de la dimension des genres dans les activités de l'ARE: mise au point et utilisation d'instruments spécifiques qui permettent une AIE (par exemple listes de contrôle et sensibilisation des collaboratrices et collaborateurs de l'Office).

(traduction)



Communiqués de presse détaillés et informations complémentaires disponibles sur: www.are.ch

Editoriale

Pierre-Alain Rumley
pierre-alain.rumley@are.admin.ch



«Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005: il bilancio rivela punti di forza e lacune da colmare

È ora disponibile un primo bilancio, situazione inizio agosto, della consultazione in merito al Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005. Una valutazione più dettagliata sarà disponibile nel tardo autunno.

Per iniziare vorrei brevemente ricordare l'obiettivo di questo rapporto. Il Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005

- mira ad integrare lo sviluppo territoriale del nostro Paese nella strategia dello sviluppo sostenibile, comprese le sue elevate esigenze;
- propone un approccio globale per la pianificazione del territorio a complemento degli approcci settoriali e regionali la cui importanza è molto cresciuta nel corso degli ultimi anni;
- vuole lanciare un dibattito sulle strategie future.

Un fatto è fin d'ora chiaro: il Rapporto ha raggiunto il suo obiettivo, a partire dall'auspicato dibattito. È vero, la discussione non si è estesa ad ampie cerchie popolari, ma ha avuto luogo a livello di Cantoni, città, agglomerati e di associazioni. Questi ci hanno fatto pervenire pareri di grande valore che ci aiuteranno a completare e a sviluppare ulteriormente il «Progetto territoriale», eliminandone i difetti.

Generalmente, il Rapporto ha raccolto consensi. La sua elaborazione è stata valutata favorevolmente e ne è stata lodata la leggibilità. Colgo l'occasione per esprimere i miei ringraziamenti ai tre redattori di lingua francese, tedesca e italiana. Il Rapporto ha comunque suscitato anche delle critiche. Questo è un buon segno: dimostra che ha un contenuto di rilievo con cui ci si è confrontati con argomentazioni consistenti.



Lo sviluppo territoriale rispecchia la società

Alcuni ritengono che il Rapporto sia troppo critico, specialmente là dove giudica lo sviluppo territoriale attuale «non sostenibile». Altri fanno notare la mancanza di indicazioni su ciò che lo sviluppo territoriale svizzero ha finora raggiunto. Questa critica può essere giustificata, ma non era nostra intenzione di contestare il lavoro svolto in Svizzera nell'ambito dello sviluppo territoriale. Se fosse stato così, allora avremmo dovuto rimproverare in primo luogo noi stessi. Siamo pienamente consapevoli che i piani direttori cantonali sono diventati degli strumenti utili per una buona gestione del territorio, che le città sviluppano strategie e progetti assai validi, e che numerosi Comuni possono presentare dei risultati degni di nota in ambito pianificatorio. Basandomi sulla mia pressoché trentennale esperienza in questo campo, so che in Svizzera lo sviluppo territoriale ha compiuto progressi notevoli. Resta, però, indiscutibile il fatto che gli obiettivi della pianificazione del territorio non sono ancora stati raggiunti. Siamo ancora molto lontani da uno sviluppo equilibrato delle singole parti del Paese o ad esempio dall'accesso pubblico alle rive dei laghi. Anche il processo d'urbanizzazione non è ancora sotto controllo. La

«non sostenibilità» dello sviluppo territoriale corrisponde a quella del resto della società. Nel quadro della consultazione, nessuno a pertanto affermato il contrario.

Gli scenari lasciano aperte delle opzioni

Le analisi del Rapporto sullo sviluppo territoriale non hanno dato adito a critiche di fondo; in generale, sono state giudicate valide. Tutt'al più, si è criticata l'incompletezza o l'eccessiva prolissità di certe sue parti. I nuovi dati sono stati molto apprezzati, per esempio quelli relativi alle zone edificabili. Il «concetto di uno sviluppo territoriale sostenibile» è stato accolto in modo differenziato. Se per gli uni questa concretazione non è fattibile, per gli altri è addirittura superflua. Per contro, le proposte di miglioramento sono state poche. Questo dimostra che in Svizzera, per quanto riguarda la comprensione e l'interpretazione del concetto di sostenibilità, c'è evidentemente ancora molto lavoro da svolgere. Noi restiamo dell'opinione che una concretazione sia necessaria e realizzabile.

Come era da attendersi, sugli scenari sono state espresse opinioni divergenti. Hanno quindi raggiunto l'obiettivo di avviare un dibattito. Tuttavia, forse avremmo dovuto evidenziare maggiormente il fatto che gli scenari poggiano su solide basi scien-

tifiche che tra l'altro si possono consultare per esteso sul sito dell'ARE. Essi sono redatti consapevolmente in un linguaggio facilmente comprensibile per incentivarne la consultazione. Questo obiettivo è stato raggiunto. A questo proposito, va detto che non siamo mai stati del parere che i quattro scenari scelti siano gli unici possibili e immaginabili. Il vantaggio offerto dagli scenari è proprio quello di permettere un numero praticamente illimitato di possibilità di combinazioni di ipotesi e variabili. Inoltre, non abbiamo designato nessuno degli scenari come definitivo.

È necessaria una nuova valutazione

Il «Progetto territoriale» proposto rappresenta solo una delle molte possibilità di realizzazione effettiva dei principi dello sviluppo sostenibile. Per noi si trattava di ottimizzare i tre seguenti obiettivi:

- la concorrenza territoriale, per promuovere lo sviluppo del Paese. Questo è anche il motivo dell'importanza data alle metropoli ed ai centri turistici;
- la coesione nazionale. Per questo le città e gli agglomerati non metropolitani co-



- si come i centri rurali rivestono un ruolo tanto significativo;
- la protezione delle risorse naturali non rinnovabili. Da qui il marcato rilievo dato all'evoluzione degli insediamenti.

In questo senso, il «Progetto territoriale» risulta da una combinazione di più scenari. Numerose prese di posizione arricchiscono il nostro disegno di «Progetto territoriale». Tutta una serie di questioni devono essere rielaborate e rivalutate: significato, delimitazione e numero degli spazi metropolitani; utilità dei sistemi urbani strategici; elenco dei centri rurali o dei centri turistici.

Il programma di legislatura si occupa del tema

Le strategie d'attuazione sono state accolte per lo più con approvazione, anche se con riserva. Non si discute della necessità di un'intensificazione della collaborazione, tanto meno della necessità di più coerenza nelle politiche settoriali e di un maggiore ricorso a strumenti economici e finanziari. Quali potrebbero essere, è ancora da definire. Controversa è invece la revisione della legge sulla pianificazione del territorio

(LPT). Generalmente, si riconosce che la LPT è uno strumento degli anni '70 il cui concetto non corrisponde più alle esigenze odierne né tanto meno è in grado di far fronte alle sfide del futuro. Però, contemporaneamente, si teme che una revisione porti ad uno smantellamento della pianificazione del territorio nel nostro Paese.

La consultazione in merito al Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005 ha aperto un dibattito che ora può essere condotto a livello politico. La «mini-revisione» della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) in relazione al settore dell'agricoltura, ne segnerà l'inizio. La relativa consultazione è appena stata conclusa e il Consiglio federale definirà prossimamente le tappe successive. Il dibattito proseguirà con la rielaborazione delle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero del 1996, il «Progetto territoriale», così come con la revisione generale della LPT nel 2006/2007. Ambedue i progetti sono stati inseriti dal Consiglio federale nel programma di legislatura.

Pierre-Alain Rumley,
direttore ARE
(traduzione)

Nuove vie per uno sviluppo sostenibile del territorio

• • • •

Pierre-Alain Rumley
pierre-alain.rumley@are.admin.ch



In Svizzera, l'espansione disordinata degli insediamenti avanza. Il divario tra le aree metropolitane e le altre regioni del Paese aumenta sempre più. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), al fine di fronteggiare questo squilibrio, intende lanciare

un dibattito sul tema presentando l'idea di un «progetto territoriale». Esso punta al rafforzamento delle aree metropolitane, allo sviluppo di sistemi urbani strategici e propone delle strategie per affrontare i problemi delle zone rurali.

Oggiorno, tre quarti della popolazione elvetica vivono negli agglomerati. Nel corso degli ultimi decenni, queste aree si sono progressivamente espansse verso le zone rurali occupando una superficie che è cresciuta più rapidamente del relativo incremento demografico. Contemporaneamente, si è trascurato il coordinamento tra processo d'urbanizzazione e trasporti, il che ha generato un aumento del traffico e determina ingenti costi segnatamente per i trasporti pubblici. Del resto, anche la forte decentralizzazione delle strutture istituzionali che caratterizza la Svizzera favorisce un'evoluzione non coordinata degli insediamenti. Di conseguenza, attualmente gli agglomerati formano un'aggregazione incoerente di Comuni che, invece di collaborare, persegono spesso obiettivi diversi e opposti. Agli agglomerati si contrappo-

ne uno spazio rurale di cui non va sottovalutata l'importanza quale ambiente naturale e spazio economico.

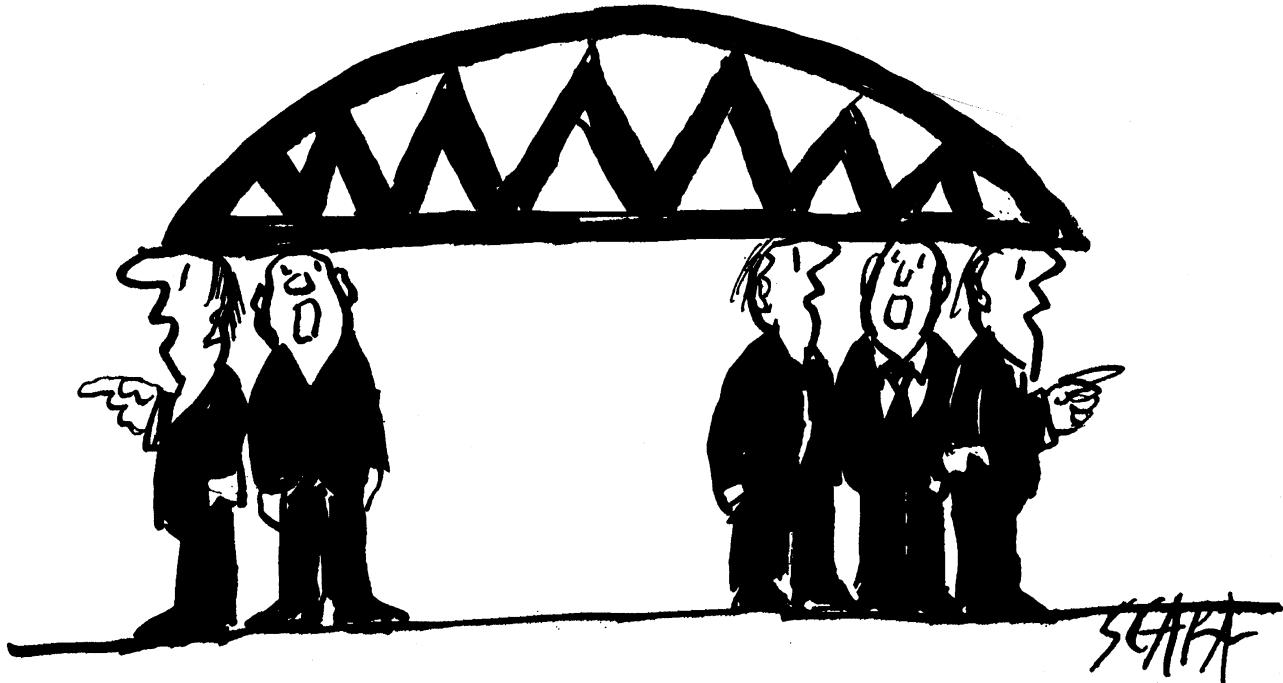
Ripensare le riserve di zone edificabili

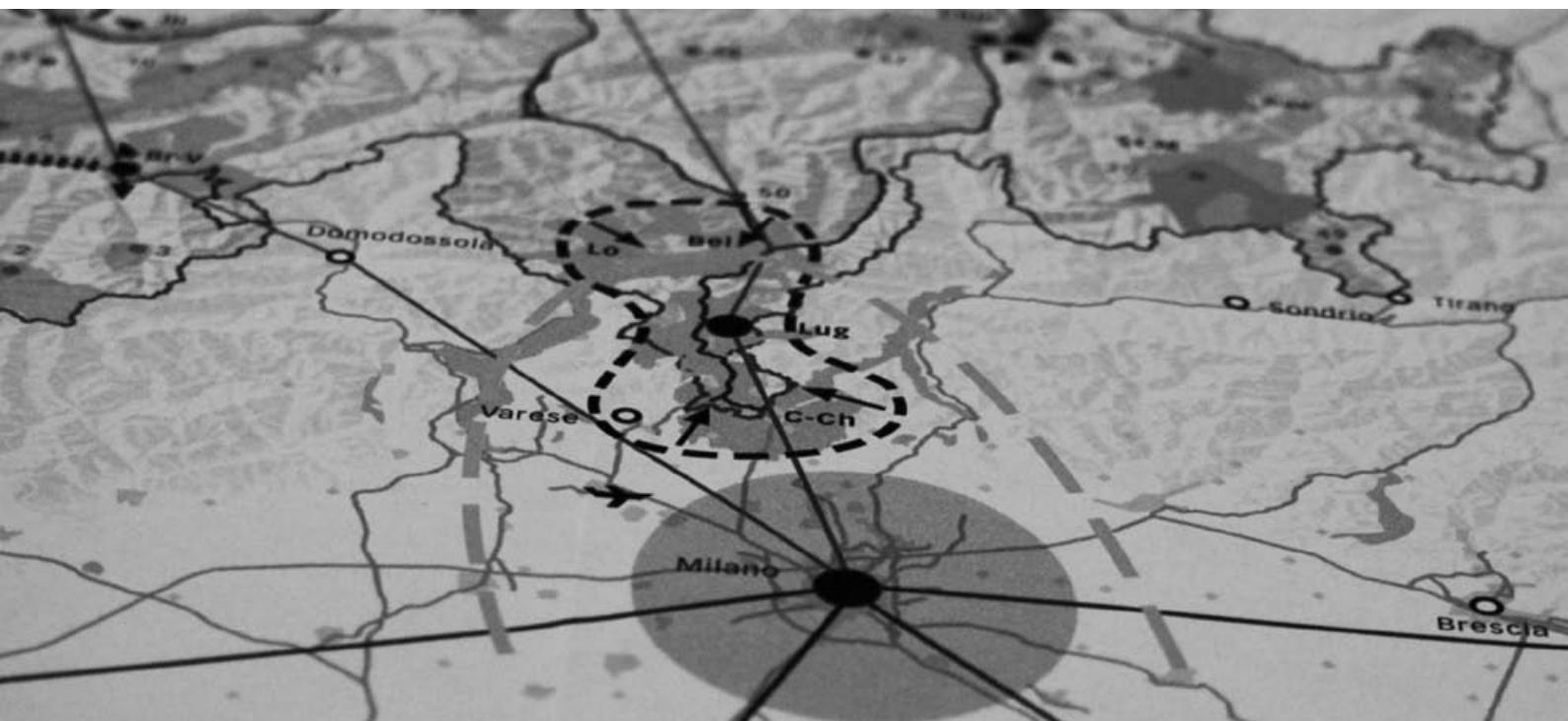
La crescente dispersione degli insediamenti in Svizzera risalta anche dall'analisi dei dati relativi al consumo del suolo e alle riserve di zone edificabili. Il consumo di suolo continua con un ritmo invariato di quasi un metro quadro al secondo. I 60'000 ettari di zona edificabile non ancora edificata (su di un totale di 220'000 ettari) potrebbero ospitare circa 2,5 milioni di persone. Rispetto al numero degli abitanti, le riserve maggiori di zone edificabili si trovano nello spazio rurale. Occorre perciò chiedersi se tali riserve si situano

laddove il fabbisogno è maggiore e la crescita degli insediamenti auspicata.

Lo sviluppo territoriale attuale non è sostenibile

Dopo aver analizzato lo sviluppo attuale del territorio svizzero, l'ARE giunge alla conclusione che l'evoluzione degli ultimi decenni non può essere definita «sostenibile». A soffrirne è soprattutto la competitività delle aree metropolitane e dei centri turistici. In alcune parti delle aree rurali diminuisce la sostanza economica. La popolazione e i posti di lavoro si concentrano eccessivamente nelle metropoli. Gli agglomerati urbani, caratterizzati da una tendenza alla segregazione sociale e funzionale, continuano ad espandersi, provocando un aumento della mobilità «forzata». Dato che gli insediamenti si allargano in con-





tinuazione con una ridotta densità, ma necessitano di una completa urbanizzazione con tutte le installazioni d'infrastruttura, i costi dell'attuale struttura degli insediamenti sono nel complesso molto elevati e gravano sempre più sull'ente pubblico.

Il «progetto territoriale»

Per migliorare la sostenibilità dello sviluppo territoriale in Svizzera, l'ARE ha elaborato un «progetto territoriale» che ora pone in discussione. Il progetto territoriale ipotizza una Svizzera policentrica, con diverse reti di località variamente importanti e separate da spazi rurali e naturali aperti. Esso comprende strategie generali che riguardano tutto il territorio nazionale e strategie territoriali specifiche per le aree urbane e rurali.

Uno sviluppo sostenibile del territorio non si realizza da sé. L'attuazione del progetto territoriale richiede misure specifiche che l'ARE suddivide in quattro categorie:

- intensificare la collaborazione a tutti i livelli (Comuni, Cantoni, Confederazione, ecc.);
- migliorare il coordinamento tra le diverse politiche settoriali (coerenza delle politiche settoriali);
- procedere ad alcune modifiche legislative, soprattutto la revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT).
- impiegare strumenti dell'economia di mercato e finanziari quali incentivi per uno sviluppo sostenibile del territorio;

L'ARE è dell'opinione che una delle sfide più importanti dei prossimi anni sarà il rafforzamento della collaborazione tra tutti gli attori della pianificazione del territorio, ossia tra le diverse istituzioni statali, l'economia e le associazioni. Le forme attuali di collaborazione, ad esempio la Conferenza tripartita sugli agglomerati, in seno alla quale la Confederazione, i Cantoni, le città e i Comuni degli agglomerati elaborano soluzioni congiunte, vanno rafforzate, allargate e applicate anche in altri ambiti. L'impiego di strumenti finanziari e

dell'economia di mercato consentirebbe di sostenere l'evoluzione centripesta degli insediamenti e un suo maggiore orientamento secondo i criteri dello sviluppo sostenibile.

Per quanto riguarda la revisione della LPT, l'ARE pone l'accento sui punti seguenti:

- considerare le città e gli agglomerati urbani;
- riesame degli strumenti di pianificazione territoriale (per esempio, gli obiettivi e il campo d'applicazione di concezioni e piani settoriali della Confederazione, pianificazione direttrice intercantonale e transfrontaliera);
- gestione dell'urbanizzazione definendo, ad esempio, criteri più severi per i piani direttori cantonali;
- una concezione coerente per le costruzioni fuori della zona edificabile;
- riesame delle procedure di pianificazione in vista di una semplificazione, di un'unificazione e quindi anche di un'accelerazione.

(traduzione)

La pianificazione del territorio: un compito che si basa sulla cooperazione

• • • •

Roland Arbter
roland.arbter@bka.gv.at



La pianificazione del territorio si occupa dei possibili scenari futuri dello sviluppo territoriale. Essa desta attenzione e motiva interventi di politica pubblica. In quest'ottica, le sue possibilità d'azione, in particolare in seno a Stati federali, sono caratterizzate

dal posizionamento istituzionale e dalla relativa accettanza. In Svizzera, la voce della pianificazione territoriale sembra ben receptionata. Il Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005 è un segno ulteriore della sua rilevanza.

Considerato dal punto di vista sistematico, lo sviluppo territoriale va inteso come risultato dell'interazione di diversi sistemi parziali:

- i sistemi fisici rispecchiano elementi della realtà «dura» quantificabile (sistemi naturali, tecnici ed economici);
- i sistemi sociali comunicano le loro osservazioni sulla realtà «dura» e vi aggiungono una dimensione qualitativa;
- i sistemi personali determinano la percezione dei sistemi sociali e vi attribuiscono dei significati particolari.

Una politica ad incidenza territoriale deve partire da ognuno di questi sistemi specifici correlati. Gli autori del Rapporto sullo sviluppo territoriale svizzero 2005 ne sono consapevoli quando considerano, ad esempio, i diversi sistemi obiettivo alla base del concetto di sviluppo sostenibile del territorio o quando tematizzano l'attuazione pratica del Rapporto quale vera e propria sfida.

A questo proposito, in Europa, si trovano le più disparate concezioni di pianificazione del territorio a livello nazionale. Queste vanno da un'impostazione in base a politiche specifiche organizzato settorialmente ad approcci di coordinazione, fino all'assenza di una politica statale globale d'ordinamento territoriale.

La pianificazione del territorio svizzera cerca, anche nel suo Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005, di mantenere l'ampiezza del suo spettro d'azione tra una pianificazione quadro specifica a livello nazionale e una coordinazione transsettoriale a tutti i livelli centrata sulle problematiche.

L'esempio austriaco

La politica ad incidenza territoriale in Stati federali come l'Austria e la Svizzera va intesa sostanzialmente come sistema multiplo e come sistema politico a più livelli. Le competenze, le risorse finanziarie o la facoltà di realizzazione sono distribuite, secondo il principio di sussidiarietà, tra numerosi altri attori, variamente autonomi. Nella Costituzione federale austriaca, ad esempio, a differenza della Germania e della Svizzera, sono pressoché assenti regole per la coordinazione e la cooperazione in ambito territoriale tra la Federazione, le Regioni e i Comuni: l'Austria non dispone né di un diritto nazionale di pianificazione del territorio, né di un'autorità competente a livello nazionale per la pianificazione territoriale o di un ministro responsabile del settore. In Austria, la politica ad incidenza territoriale può essere intesa solo come un sistema di «governance a più settori e a più livelli» e attuata in modo cooperativo spesso senza ricorrere a formali competenze giuridiche. A livello pratico, si richiedono capacità relazionali tra diversi punti di vista, interessi, metodologie, tradizioni pianificatorie, terminologie settoriali e culture di comunicazione.

Alla luce di questi fatti, in Austria sono risultati numerosi particolari accordi istituzionali di collaborazione. Tra l'altro, dal 1971, tutti i Ministeri federali, tutte le Regioni, le associazioni delle città e dei Comuni così come i più importanti gruppi d'interesse, cooperano, nell'ambito della Conferenza austriaca per l'ordinamento del territorio (ÖROK), nella ricerca di risposte alle sfide centrali dello sviluppo territoriale del Paese. Ne risultano numerose sinergie tra la politica regionale e gli altri temi relativi all'ordinamento del territorio elaborati in seno alla Conferenza. L'ÖROK si occupa pure degli aspetti relativi alla realizzazione sul territorio delle direttive UE come, ad esempio, l'esame ambientale a livello strategico (EAS). La base necessaria è da-

ta dall'esperienza decennale nella collaborazione statale a livello nazionale «multi-level multi-sector».

L'Europa si occupa di tematiche analoghe

Il Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005 focalizza a livello tematico le nuove sfide negli agglomerati, la loro integrazione e interrelazione su un piano di conurbazione, le possibili sinergie tra lo sviluppo economico e uno sviluppo spaziale ordinato nonché una migliore coordinazione dello sviluppo degli insediamenti e dei trasporti. D'altra parte, il Rapporto considera anche il futuro degli spazi rurali, lo sviluppo del paesaggio e la gestione dei pericoli naturali. Il concetto di sostenibilità funge da quadro strategico d'ordine superiore. Anche l'Austria, nel suo concetto di sviluppo territoriale 2001, sviluppa tematiche simili: collocamento dell'Austria in Europa, regioni urbane dinamiche e bisognose di ordinamento, approvvigionamento di base e possibilità di sviluppo nelle regioni rurali, mobilità e trasporti, uso sostenibile delle risorse e integrazione sociale. A livello europeo, il dibattito sullo sviluppo territoriale si occupa, all'insegna del nuovo indirizzo della coesione territoriale, di argomenti analoghi.

La cooperazione transfrontaliera

Uno dei punti centrali del Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005 è l'attuazione pratica. In tutta Europa si è preso atto che le nuove sfide superano sempre più i confini delle collettività territoriali, e necessitano di nuove forme di collaborazione tra gli attori rilevanti e le istituzioni. Una collaborazione transfrontaliera efficace richiede più della mera esecuzione delle leggi da parte dell'ente pubblico. Essa deve iniziare a partire dalla periferia urbana a livello di cooperazioni comunali in piccole regioni fino a forme di cooperazio-

ne su larga scala nelle aree metropolitane, nelle aree funzionali transfrontaliere e all'integrazione internazionale di città e regioni. A questa comune consapevolezza fanno riscontro in tutt'Europa metodologie diverse. Gli strumenti di governance vanno da approcci politico-normativi come nuove basi legali a forme molto diverse di incentivi di sviluppo dell'economia di mercato e finanziari, come il diritto fiscale o agevolazioni, nonché altre misure organizzative, di coordinazione, d'informazione e d'animazione.

Le nuove reti europee offrono nuove forme d'apprendimento comune per affrontare le nuove sfide territoriali in Europa. La maggiore integrazione dell'apporto svizzero in materia di pianificazione del territorio nel dibattito specifico europeo, si è già rivelata, negli ultimi anni, di reciproco vantaggio. Il Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005 offre anche in questo senso una base nuova e attuale.

(traduzione)



Roland Arbter (1962) ha studiato geografia a Vienna e a Innsbruck. 1987-1989 studi postdiploma in pianificazione del territorio presso il Politecnico federale di Zurigo. Attività professionale presso l'Ufficio di pianificazione territoriale Planpartner a Zurigo (1989-1992). Dal 1992 lavora a Vienna presso la Cancelleria federale, sezione Coordinazione per la pianificazione del territorio e politica regionale.



Passaggi alle frontiere nazionali: punti focali della cooperazione internazionale

info

Indagine dell'ARE sulle zone edificabili nei Cantoni

In Svizzera ci sono circa 220'000 ettari di terreni all'interno delle zone edificabili. Circa tre quarti di questi terreni sono già edificati. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) intende in futuro garantire anche analisi regionali concernenti le zone edificabili. Dal 2006 l'Ufficio pubblicherà quindi, per la prima volta, una «Statistica delle zone edificabili della Svizzera». Al momento attuale sono già disponibili, seppur incompleti, i primi dati che si basano su un'indagine svolta dall'ARE nel 2003 – 2004 presso i Cantoni.

In linea di principio, in Svizzera è possibile costruire solo laddove i terreni sono destinati all'edificazione secondo la legge in vigore: ossia, nelle «zone edificabili». Circa tre quarti di queste zone edificabili sono oggi giorno già edificate. Il restante quarto viene designato come zona di riserva che, in caso di futura necessità, deve coprire il fabbisogno di terreni edificabili, anche se per «futuro» s'intende normalmente un periodo di 15 anni. Grazie agli strumenti pianificatori delle zone edificabili, si evitano costruzioni sparse a piacimento nel paesaggio non edificato. Lo sviluppo degli insediamenti viene così condotto entro binari precisi.

Per ottenere una panoramica sullo stato attuale e la struttura delle zone edificabili nei singoli Cantoni, nel biennio 2003/2004 l'ARE ha raccolto presso i Cantoni i dati necessari e disponibili. I risultati di questa indagine permettono un primo confronto sommario tra i 26 Cantoni.

Le differenze cantonali sono talvolta notevoli, anche se, a seguito dei dati ancora mancanti, non è possibile effettuare una valutazione completa. In alcuni Cantoni, la superficie pro capite delle zone edificabili supera i 500 m², in altri invece – di regola nei Cantoni a carattere urbano – questa superficie è di soli 100-200 m² quadrati. Le riserve di zone edificabili oscillano, a seconda del Cantone, tra il 15 e il 30 per cento.

Nel 2005, con un decreto del Consiglio federale, l'ARE è stato incaricato di pubblicare regolarmente una «Statistica delle zone edificabili della Svizzera». I lavori in merito sono già in corso. Una prima pubblicazione è prevista per il 2006.

Il Consiglio federale approva il piano direttore del Cantone di Zugo

Il Consiglio federale ha approvato il piano direttore del Cantone di Zugo. Si tratta della versione completamente rielaborata del piano direttore del 1987, finora in vigore. Il nuovo piano direttore dovrebbe permettere al Cantone di realizzare i suoi obiettivi di sviluppo territoriale grazie ad una pianificazione integrata dell'insediamento, dei trasporti, del paesaggio, dell'approvvigionamento e dello smaltimento.

Il Cantone di Zugo ritiene che, nel corso dei prossimi quindici anni, l'elevata qualità della piazza residenziale ed economica comporterà una persistente crescita della popolazione e dei posti di lavoro. Le sfide principali che il Cantone, quindi, si aspetta di dover affrontare nell'ambito della pianificazione del territorio sono l'aumento del fabbisogno di aree d'insediamento, una prevedibile lievitazione del traffico e una crescente pressione sul paesaggio. Uno degli obiettivi è quello di impedire un'ulteriore convergenza delle aree urbanizzate. Il paesaggio non va solo conservato, ma migliorato dal punto di vista della qualità. La pianificazione cantonale del territorio assume quindi un compito importante per la tutela e lo sviluppo della qualità della localizzazione.

Il Consiglio federale ha ora approvato il piano direttore del Cantone di Zugo basandosi sul rapporto d'esame dell'ARE. Il rapporto rileva l'elevata qualità del piano direttore, nonostante la necessità di alcuni adattamenti. A giudizio dell'ARE, questo strumento di pianificazione permette al Cantone di Zugo di orientare l'elevata pressione dell'evo-

luzione degli insediamenti nella giusta direzione. L'ARE raccomanda al Cantone di usare una certa cautela nel delimitare nuove zone edificabili e di dare la precedenza, laddove è possibile e auspicabile, all'urbanizzazione cencipeta.

Gender Mainstreaming nello sviluppo territoriale

Finora, nei settori della pianificazione del territorio e dei trasporti nonché dello sviluppo sostenibile, non si è quasi mai tenuto conto degli aspetti del genere. Visto che però i due sessi sono diversamente toccati dalle misure e dagli sviluppi di pianificazione, l'ARE ha deciso di applicare, in futuro, la strategia politica del Gender Mainstreaming (GM), ossia dell'approccio integrato della parità uomo-donna, a tutti i suoi settori di attività. Il concetto di «Gender» descrive i ruoli socialmente determinati dei due sessi. «Gender Mainstreaming» è una strategia politica, praticata anche dalla Confederazione, per promuovere le pari opportunità fra uomo e donna. L'obiettivo è la considerazione delle specificità dei due sessi nelle strategie politiche, nei programmi e nelle misure. Per l'integrazione del Gender Mainstreaming nei settori summenzionati, l'ARE prevede due approcci: da una parte l'istituzione di un centro di competenze per il GM in Svizzera, con il compito di analizzare la situazione iniziale, sviluppare una rete di collaborazioni, fornire informazioni e provvedere al perfezionamento. Dall'altra, l'introduzione del Gender Mainstreaming nei suoi settori d'attività: sviluppo e adozione di strumenti inerenti il GM, come liste di controllo e la sensibilizzazione dei collaboratori dell'Ufficio.

(traduzione)

●
I comunicati stampa integrali e una documentazione relativa a questi temi sono disponibili sul sito dell'ARE: www.are.ch.

forum raumentwicklung
Informationsheft
Erscheint dreimal jährlich
33. Jahrgang

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

Redaktionskommission
Rudolf Menzi (Leitung), Andrea Meier,
Reto Camenzind, Marco Kellenberger

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

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/bundespunktionen
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 2005, Abdruck erwünscht mit Quellen-
angabe; Belegexemplar an ARE
ISSN 1660-6248

forum du développement territorial
Bulletin d'information
Paraît trois fois par an
33e 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,
Reto Camenzind, Marco Kellenberger

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

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/bundespunktionen
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 2005, 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
33mo 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,
Reto Camenzind, Marco Kellenberger

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

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/bundespunktionen
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
Berne 2005, Riproduzione autorizzata con
menzione della fonte; copia all'ARE
ISSN 1660-6248

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

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

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.



*+++Siedlungsraum muss
Territoire et avenir:
Sviluppo territoriale 2*