

forum

raumentwicklung
du développement territorial
sviluppo territoriale



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Informationsheft
Bulletin d'information
Bollettino d'informazione

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



Bauzonen

Neue Zahlen, alte Probleme

zones à bâtrir

Nouvelles statistiques et vieux problèmes

Zone edificabili

Dati nuovi, vecchi problemi.

2 | 2008

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	39	Editoriale	69
Die Bauzonenstatistik Schweiz als Grundlage für vertiefte Analysen		La Statistique suisse des zones à bâtir: une base d'analyses approfondies	5	La Statistica delle zone edificabili della Svizzera: una base fondamentale per analisi approfondite	71
Der schwierige Umgang mit Bauzonen	8	Le casse-tête des zones à bâtir		Le zone edificabili: una gestione problematica	74
Interview mit Bernard Staub: «Absprachen zwischen den Gemeinden werden in der Raumplanung entscheidend»	11	Interview de Bernard Staub: «L'aménagement du territoire ne peut plus se passer d'accords intercommunaux»		Intervista a Bernard Staub: «Le intese tra Comuni saranno decisive per la pianificazione del territorio»	77
Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz?	16	De quelles surfaces de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin?		Di quante zone edificabili necessita la Svizzera?	82
Bauzonen durch Verhandlungen und Zertifikate nachhaltig nutzen	19	Des certificats d'utilisation du sol négociables pour garantir la durabilité des zones à bâtir		Contrattazioni e certificati per un'utilizzazione sostenibile delle zone edificabili	85
Die Erhebung baulicher Potenziale als Basis für eine nachhaltige Planung	22	Recenser le potentiel constructible pour fonder un aménagement durable du territoire		Impressum	87
Innere Verdichtung mit Qualität	26	Exploiter les réserves d'utilisation dans le tissu bâti			
Nutzungsreserven im Gebäudebestand ausschöpfen	29		62		
Modellvorhaben des Kantons Jura: Aufwertung des Wohnraums in alten Ortskernen – Pilot-Projekt in Pruntrut	33	Projet-modèle du canton du Jura: La réhabilitation de l'habitat dans les centres anciens – projet-pilote à Porrentruy			
Konzertierte Eigenständigkeit: Die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler legt Bausteine einer nachhaltigen regionalen Raumentwicklung	36	Impressum	65		
Impressum	87		87		

Editorial

• • • •

Kurt Infanger
Leiter Sektion Grundlagen ARE
kurt.infanger@are.admin.ch



**«Die Baulandreserven sind zu gross
und am falschen Ort»**

• • •

Die wohl grösste Herausforderung für die Schweizer Raumentwicklungs politik stellt der ungebrochene Trend zum hohen Bodenverbrauch dar. Obschon die Bundesverfassung zu einer «zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens» verpflichtet, ist von Nachhaltigkeit wenig zu spüren.

Das Bundesamt für Raumentwicklung hielt bereits 2005 in seinem Raumentwicklungsbericht fest, die Bauzonen seien zu gross und lägen an strategisch ungünstigen Orten. Dass dem so ist, bestätigt auch die erste amtliche «Bauzonenstatistik der Schweiz», die jetzt vorliegt. Sie ermöglicht einen gesamtschweizerischen Überblick über Grösse und Lage der Bauzonen und analysiert die Baulandreserven: Von den insgesamt rund 227'000 Hektaren Bauzonen sind heute 17 bis 24 Prozent noch unüberbaut. Diese Baulandreserven bieten Platz für weitere 1,4 bis 2,1 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner. Doch die Bevölkerung wird in der Schweiz auch weiterhin nur langsam wachsen. Die Baulandreserven sind somit zu gross und liegen überdies am falschen Ort: Wie die Statistik zeigt, befinden sie sich vorwiegend in ländlichen Gebieten. Vor

allem Agrar- und Tourismusgemeinden verfügen über viel unüberbautes Bauland.

In den dicht besiedelten Agglomerationen mit hoher Wachstumsdynamik ist verfügbares Land hingegen ein knappes und besonders begehrtes Gut.

Geht uns in den Grosszentren das Bauland aus? Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz überhaupt? Besteht mit Umnutzungen, verdichtetem Bauen und Ersatzneubauten genügend Handlungsspielraum, um den steigenden Bedarf zu decken? Könnten handelbare Flächenzertifikate dafür sorgen, dass neue Bauzonen durch Rückzonungen kompensiert werden? Wie sehen nachhaltige Bauzonen der Zukunft aus?

Zu diesen und weiteren Fragen will dieses Heft Antworten und Anregungen liefern. Es präsentiert die neusten Grundlagendaten zu den Bauzonen in der Schweiz. Die vorliegende Publikation soll das Verständnis der vielfältigen Zusammenhänge verbessern und als Basis für den politischen Diskurs in Richtung einer nachhaltigen Raumentwicklung dienen.



Die Bauzonenstatistik Schweiz als Grundlage für vertiefte Analysen

• • • •

Raffael Hilber
raffael.hilber@are.admin.ch



Am 23. Oktober 2008 publizierte das ARE die erste amtliche Bauzonenstatistik Schweiz. Die Statistik gibt erstmals detailliert über die Grösse und die Lage der Bauzonen in der Schweiz Auskunft. Die vom ARE im Rahmen der Erarbeitung der Bauzo-

nenstatistik Schweiz harmonisierten Geodaten können als Grundlage für Geo-Analysen verwendet werden, zum Beispiel um die Grösse und Lage der unüberbauten Bauzonen zu bestimmen.

Heute gibt es in der Schweiz knapp 227'000 Hektaren Bauzonen, fast die Hälfte davon sind Wohnzonen. Über ein Fünftel der Bauzonen der Schweiz entfallen auf die Kantone Zürich und Bern, was auf die grosse Fläche und die hohe Einwohnerzahl dieser Kantone zurückzuführen ist. Um die räumliche Verteilung der Bauzonen und deren Nutzungsdichte besser beurteilen zu können, muss eine geeignete Verhältniszahl gebildet werden. Das einfachste Mass dafür ist das Verhältnis der Bauzonenfläche zu den Einwohnern innerhalb der Bauzone.

2007 beanspruchte jede Person durchschnittlich 336 Quadratmeter Bauzone. Diese Verhältniszahl macht die regionalen Unterschiede gut sichtbar: Ein Einwohner im dicht besiedelten Kanton Basel-Stadt beanspruchte im Durchschnitt 116 Quadratmeter Bauzone, im Kanton Wallis hingegen mit 671 Quadratmeter Bauzone rund sechsmal mehr. Die Unterschiede bezüglich der Fläche der Bauzonen pro Einwohner hängen jedoch nicht primär vom Kanton ab. Entscheidend ist, zu welchem Gemeindetyp eine Gemeinde

gehört. Auf einer Karte lässt sich sehr gut zeigen, dass die pro Einwohner beanspruchte Bauzonenfläche in städtischen Gebieten bedeutend kleiner ist als in ländlichen Gemeinden. Um die Städte Zürich, Bern und Basel ist die Fläche der Kreise, welche die Grösse der Bauzonenfläche pro Einwohner symbolisieren, deutlich kleiner als in den meisten eher ländlichen Regionen. Trotzdem lässt sich feststellen, dass in Kantonen, die insgesamt relativ kleine Bauzonen pro Einwohner aufweisen, meist alle Gemeindetypen vergleichsweise kleine Flächen haben.

Ein Viertel der Bauzonen noch unüberbaut

Raumplanerisch von grossem Interesse ist die Frage nach Grösse und Lage der Nutzungsreserven. Diese setzen sich einerseits aus den noch unüberbauten Bauzonen und andererseits aus den Reserven in den bereits überbauten Bauzonen zusammen. Basiert auf den Daten der Bauzonestatistik sowie auf weiteren Grundlagendaten konnten mittels einer vom ARE entwickelten Methodik die Grösse und Lage der unüberbauten Bauzonen gesamtschweizerisch vergleichbar berechnet werden.

Von den knapp 227'000 Hektaren Bauzonen in der Schweiz sind gemäss den ARE-Berechnungen zwischen 38'000 und 53'000 Hektaren noch nicht überbaut, was 17 bis 24 Prozent der Bauzonen entspricht. 174'000 bis 189'000 Hektaren Bauzonen (76 bis 83 Prozent) sind bereits überbaut.

Die Grösse der unüberbauten Bauzonen fällt ebenfalls regional unterschiedlich aus. Je städtischer eine Gemeinde ist, desto kleiner ist im Allgemeinen der Anteil der unüberbauten Bauzonen (siehe Karte). Auch zwischen den Kantonen bestehen beachtliche Unterschiede. Während im Stadtkanton Basel-Stadt kaum noch unüberbaute Bauzonenflächen vorhanden sind, verfügen das Wallis, Freiburg

und Glarus über einen vergleichsweise hohen Anteil an unüberbauten Bauzonen. Ihre Anteile bewegen sich zwischen rund 25 und 40 Prozent. In den restlichen Kantonen liegen diese Anteile zwischen rund 5 und 30 Prozent.

Beträchtliche innere Nutzungsreserven

Die Resultate der vorliegenden Analysen weisen erst einen Teil der vorhandenen Nutzungsreserven aus, nämlich nur die noch nicht überbauten Bauzonen. Wie gross die zusätzlichen Reserven in den bereits überbauten Bauzonen, beispielsweise in Industriebächen, sind, lässt sich mit den verfügbaren Grundlagen gesamtschweizerisch nicht verlässlich quantifizieren. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Nutzungsreserven in den bereits überbauten Bauzonen beträchtlich sind.

Kapazität für 1,4 bis 2,1 Millionen Einwohner

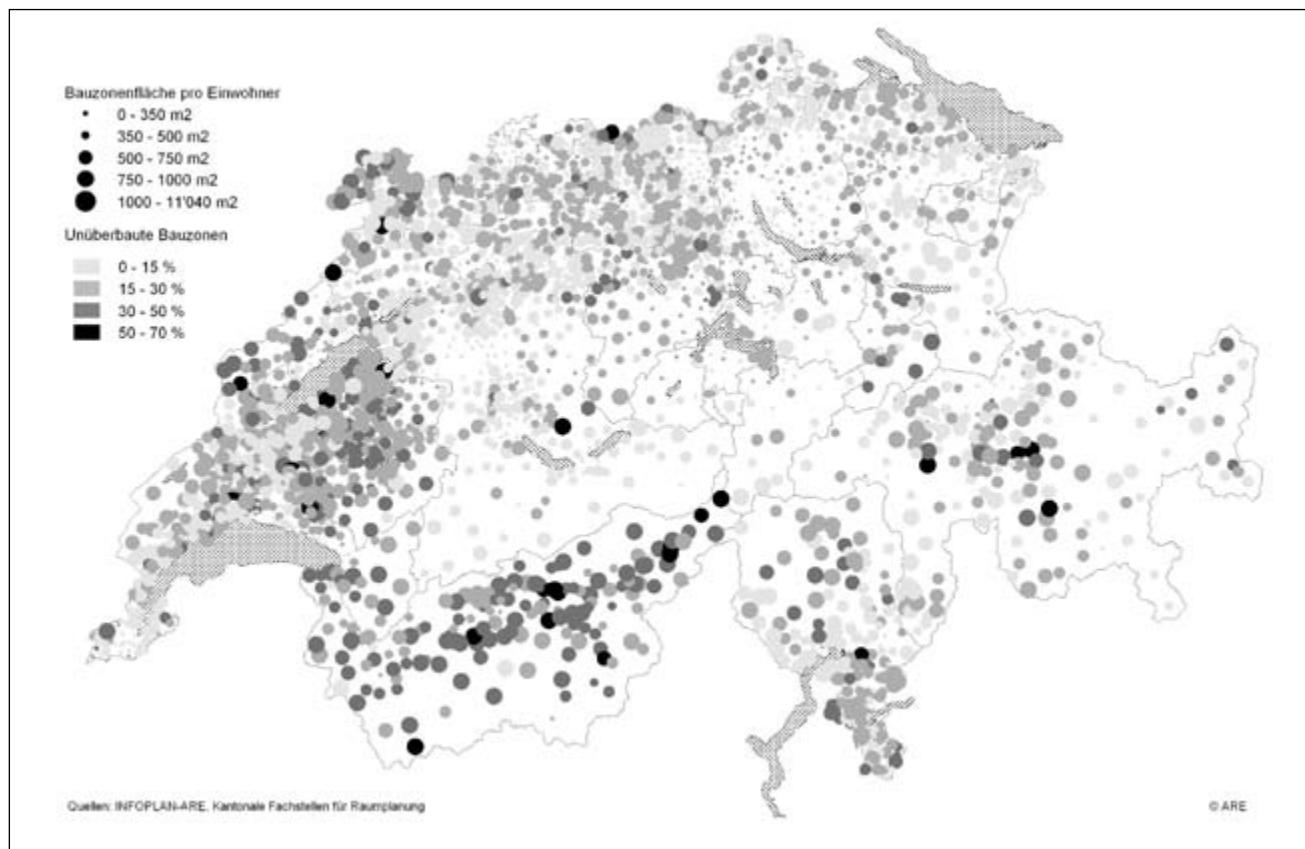
Anfang 2007 lebten gut 6,7 Millionen der rund 7,5 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz innerhalb der Bauzonen. Je nach Berechnungsmethode beansprucht jeder Einwohner der Schweiz, der innerhalb der Bauzone lebt, zwischen 257 und 280 Quadratmeter überbaute Bauzone. Angenommen, dass die verbleibenden noch unüberbauten Bauzonen vollständig und in derselben Dichte wie bisher ausgenutzt werden, bieten diese Platz für rund 1,4 bis 2,1 Millionen zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner.

In Zukunft noch präzisere Angaben

Es ist zu erwarten, dass die verfügbaren Grundlagendaten in den nächsten Jahren laufend verbessert werden. Einerseits wird dadurch die Genauigkeit der Aussagen zu Grösse und La-

Geoinformationsgesetz

Geodaten zu den Nutzungsplänen bilden die Grundlage für die Bauzonestatistik Schweiz. Basierend auf dem am 1. Juli 2008 in Kraft gesetzten neuen Geoinformationsgesetz muss das ARE unter anderem ein für die Kantone verbindliches minimales Geodatenmodell für die Nutzungsplanung festlegen. Die Vorbereitungsarbeiten zur Entwicklung dieses Datenmodells wurden Anfang 2008 in Zusammenarbeit mit der Kantonsplanerkonferenz aufgenommen. Die Erarbeitung der Bauzonestatistik Schweiz wird, sobald dieses Datenmodell vorliegt und eingesetzt wird, bedeutend vereinfacht und die Aktualität und Genauigkeit der Statistik erhöht.



ge der einzelnen Bauzonentypen erhöht. Andererseits sollen weitere Aspekte abgedeckt und die Bauzonestatistik Schritt für Schritt verfeinert werden. So sollen künftig die Bauzonen nicht nur nach Nutzungsarten, son-

dern auch nach den jeweils erlaubten Nutzungsdichten differenziert werden. Ziel ist es zudem, die Daten über die unüberbauten Bauzonen in die Statistik zu integrieren und den Detaillierungsgrad so zu erhöhen, dass auch

präzise Angaben über Reserven innerhalb der bereits überbauten Bauzonen möglich werden.

Die Daten der Bauzonestatistik Schweiz werden, gestützt auf die Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes, regelmäßig aktualisiert. Alle fünf Jahre ist eine Publikation vorgesehen.

Die Bauzonestatistik Schweiz kann unter www.bundespublikationen.admin.ch in gedruckter Form bestellt (Art. Nr. 812.090) oder auf www.are.admin.ch heruntergeladen werden.



Raffael Hilber, 1976, studierte Kulteringenieur an der ETH Zürich. Er leitet das GIS-Kompetenzzentrum des ARE und ist Projektleiter der Bauzonestatistik Schweiz.

Der schwierige Umgang mit Bauzonen

• • • •

Heidi Haag
heidi.haag@vlp-aspan.ch



Der richtige Umgang mit den Bauzonen stellt Planungsbehörden immer wieder vor neue Herausforderungen. So stellen sich Fragen zur Dimensionierung von Bauzonen – und in diesem Zusammenhang zur Verfügbarkeit von Bauland sowie zur Rolle der kantonalen Richtplanung bei Einzonungen.

Auch die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN beschäftigt sich im Rahmen ihrer Veranstaltungen, ihrer Publikationen und bei der Beantwortung von Anfragen ihrer Mitglieder regelmässig mit diesen Fragestellungen.

Fortschritt und Wohlergehen einer Gemeinde hängen nicht primär von der Grösse ihrer Bauzonen ab, sonst wären alle Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen in finanziell komfortabler Lage. Dem ist aber nicht so. Vielmehr sind bei der Festlegung der «richtigen» Bauzonengrösse verschiedene Aspekte zu berücksichtigen:

- Bundesverfassung und Raumplanungsgesetz verlangen explizit eine haushälterische Nutzung des Bodens. Im diesem Sinn lohnt sich ein Blick auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung. Die zunehmende Alterung lässt darauf schliessen, dass insbesondere die Nachfrage nach Wohnlagen, die gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind, ansteigen wird.
- Mit neuen Einfamilienhauszonen können nur sehr bedingt gute Steuerzahler angelockt und damit die Gemeindefinanzen aufgebessert werden. Dem gegenüber belasten Infrastruktur- und Erschliessungskosten die öffentliche Hand immer stärker.
- Fehlende Bauzonenreserven in einer Gemeinde sind nach Ansicht des Bundesgerichts kein zwingender Grund, Neueinzonungen vorzunehmen. In den Berechnungen sind auch regionale Verhältnisse zu berücksichtigen. So genügt es, wenn in den umliegenden Gemeinden genügend Bauland für die unterschiedlichen Bedürfnisse vorhanden ist.
- Für die Bemessung des Baulandbedarfs wurde in der Vergangenheit in der Regel die Trendmethode angewendet. Dabei wird der bisherige Flächenverbrauch auf die Zukunft extrapoliert. Zukünftig sollte diese Methode jedoch hinterfragt werden, umso mehr, als das Bevölkerungswachstum in vielen Regionen der Schweiz in den nächsten Jahrzehnten stagnieren wird und Boden ein beschränktes Gut ist.

Gehortetes Bauland «verflüssigen»

Es widerspricht dem raumplanerischen Grundsatz der Siedlungskonzentration, wenn bei der Dimensionierung der Bau-

zonen die inneren Nutzungsreserven ausgeklammert werden, wobei es sich oft um gehortetes Bauland handelt. Dieser Grundsatz kann Gemeinden vor schwer lösbar Probleme stellen, insbesondere dann, wenn die Nachfrage

- Gemäss Revisionsentwurf zum neuen Baugesetz soll den Gemeinden im Kanton Obwalden ein gesetzlich geregeltes Kaufrecht zustehen, wenn die Grundstücke fünf Jahre nach der Groberrschiessung nicht überbaut sind. Das



nach zusätzlichem Bauland vorhanden ist. Im Rahmen ihrer Gesetzgebung suchen Kantone und Gemeinden immer wieder nach präventiven Massnahmen, um sicherzustellen, dass neu eingezontes Bauland auch tatsächlich innert 10 bis 15 Jahren überbaut wird. Ein Lösungsansatz kann eine gesetzlich oder vertraglich geregelte Baupflicht mit unterschiedlichen Sanktionsmassnahmen sein, wenn Eigentümer baureife, unüberbaute Grundstücke nicht innert einer bestehenden Frist der vorgenommenen Nutzung zuführen. Auch die Mehrwertabschöpfung verhindert eine übermässige Baulandhortung. Eine Auswahl von Beispielen aus den Kantonen:

Kaufrecht kann sich eine Gemeinde auch mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag sichern. Darin verpflichtet sich die Grundeigentümerschaft, ein Grundstück innert einer bestimmten Frist zu überbauen, ansonsten die Gemeinde den Boden zu einem festgelegten Preis übernehmen kann.

- Der Kanton Appenzell Ausserrhoden kennt auf Gesetzesstufe eine Regelung, die Bauzonen befristet und bei Nichtbeachtung eine automatische und entschädigungslose Auszonung vorsieht. Dieser Automatismus ist jedoch aus zweierlei Gründen problematisch: Erstens fehlt bei der automatischen Auszonung eine Interessenabwägung, wie sie bei der Einzonung vorgenommen

worden ist. Zweitens dürfen aus planerischer Sicht keine Baulücken entstehen; eine zwangsweise Auszonung ist deshalb nur am Siedlungsrand sinnvoll.

- Die schärfste Sanktion bei Nichteinhalten der Baupflicht ist die Enteignung, die unseres Wissens nur der Kanton Neuenburg gesetzlich geregelt, bisher aber nie angewendet hat.
- Der Baulandhortung entgegenwirken kann auch die Mehrwertabschöpfung, die gesetzlich vorgeschrieben oder vertraglich geregelt werden kann. Soll dieses Instrument gegen Baulandhortung Wirkung zeigen, muss der Mehrwert bereits zum Zeitpunkt der Entstehung, nicht erst bei der effektiven Überbauung oder gar bei der Veräußerung des Grundstücks, abgeschöpft werden.

Berücksichtigung des kantonalen Richtplans

Grundsätzlich sind es die Gemeinden, die über Grösse, Lage und Art der Bauzonen entscheiden. Dennoch sind sie verpflichtet, die Vorgaben des kanto-

nalen Richtplans zu berücksichtigen. Erst wenige Kantone nehmen in ihrer Richtplanung einen starken Einfluss auf die Siedlungsentwicklung:

- Der Richtplan des Kantons Zürich setzt das Siedlungsgebiet fest, das auf regionaler und kommunaler Stufe grundsätzlich weder vergrössert noch verkleinert werden darf.
- Der Kanton Zug setzt Gebiete für mögliche Siedlungserweiterungen fest. Zudem sind Siedlungsbegrenzungen mit und ohne Handlungsspielraum für eventuelle Bauzonenerweiterungen festgesetzt.
- Der Kanton Thurgau sichert im Richtplan das Kulturland. Werden Einzonungen vorgenommen, muss eine gleichwertige Siedlungsfläche der Landwirtschaftszone zugewiesen, also ausgezont werden.

Mit entsprechenden Festlegungen in den Richtplänen verhindern die Kantone ein unbegrenztes Ausdehnen der Bauzonen und fördern die Innenentwicklung. In diesem Zusammenhang ist es wertvoll, die Bauzonenreserven

(vgl. Einstiegsartikel Seite 5, Raffael Hilber) und das Verdichtungspotenzial im bereits überbauten Gebiet zu kennen, die in einzelnen Kantonen systematisch erhoben werden. Mit welchen Instrumenten die Gemeinden eine qualitätsvolle innere Verdichtung erreichen können, wird im Artikel S. 26 zur RZU-Publikation besprochen.



Heidi Haag, 1959, studierte Geografie an der Universität Zürich. An der Eidgenössisch Technischen Hochschule Zürich absolvierte sie den Master of Advanced Studies in Raumplanung

(vormals NDS ETH). Sie arbeitet bei der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN in den Bereichen Beratung, Information und Weiterbildung.



«Absprachen zwischen den Gemeinden werden in der Raumplanung entscheidend»

• • • •

Interview: Pieter Poldervaart
Fotos: Henri Leuzinger



Im eher ländlich geprägten Kanton Solothurn ist das Bewusstsein für die Knappheit des Bodens noch wenig ausgeprägt. Mit strengeren Anforderungen an neue Bauzonen, klar definierten Siedlungsrandern und der Konzentration auf regionale Entwicklungsschwerpunkte will das Amt für Raumplanung in Zukunft den Raum nachhaltiger entwickeln helfen. Amtsleiter Bernard Staub hält zudem die Gemeinden an, vermehrt regional zu denken und die Kooperation mit ihren Nachbarn zu suchen.

Bernard Staub (1953) ist diplomierte Geograf und Raumplaner ETH/NDS. Nach Abschluss des Geographiestudiums mit Nebenfach Volkswirtschaft (1980) machte er erste Berufserfahrungen in einem privaten Planungsbüro. Anschliessend absolvierte er das Nachdiplomstudium Raumplanung am damaligen ORL-Institut der ETH-Zürich. Nach weiteren zwei Jahren Erfahrung in einem privaten Planungsbüro wechselte er als wissenschaftlicher Mitarbeiter ins damalige Bundesamt für Raumplanung. Die Stelle als Kantonsplaner im Kanton Solothurn übernahm Staub 1995. Seit 1997 ist er Vorstandsmitglied der Kantonsplanerkonferenz. Bernard Staub engagiert sich stark im Bereich Harmonisierung der Bau- und Planungsvorschriften und präsidiert den Verein Normen für die Raumplanung sowie die SIA-Kommission Raumplanungsnormen. Er ist Mitglied im Berufsverband FSU und amtet als Prüfungsexperte im REG A der Planer.

Herr Staub, gilt der Ausspruch «die Stadt ist gebaut» auch für Solothurn?

Keineswegs. Wir werden regelrecht bombardiert mit Begehren von Gemeinden, ihre Bauzonen auszuweiten. Das mag anders sein als in städtisch geprägten Kantonen, wo man die Erfahrung gemacht hat, dass die Infrastruktur an ihre Grenzen stösst, und wo die negativen Einflüsse von Siedlung und Verkehr auf Raum und Umwelt nicht mehr zu übersehen sind. Im Kanton Solothurn ist diese Einsicht erst begrenzt vorhanden. Entsprechend gross ist der Druck auf die Erweiterung der Bauzonen.

Was tun Sie gegen ein Überborden neuer Bauprojekte und deren Flächenbedarf?

Wir versuchten bereits mit dem alten Richtplan Grenzen zu setzen. Damals definierten wir die Grösse der Bauzonen aufgrund des Strukturkonzepts des Kantons. Jede Gemeinde wurde einer der sechs Kategorien zugewiesen: vom Hauptzentrum über die Wohngemeinde bis zur ländlichen Gemeinde. Diese Unterscheidung half uns bei der Beurteilung, ob eine Gemeinde mehr oder eben weniger Bedarf hat, Bauland auszuscheiden. Im alten Strukturkonzept prägten wir auch den Begriff des Siedlungstrengürtels. Und wir definierten, wo Arbeitsplatzgebiete mit überörtlicher Bedeutung, so genannte Entwicklungsschwerpunkte, vorhanden sind oder entstehen sollten.

War das Vorgehen erfolgreich?

Die Resultate könnten besser sein, aber man muss auch die Vorgeschichte berücksichtigen: Früher war es möglich, Bauzonen erster und zweiter Etappe auf 25 Jahre hinaus auszuscheiden. Mit den Ortsplanungsrevisionen in den Neunzigerjahren konnten wir den grössten Teil davon auf den Bedarf für die nächsten 15 Jahre rückzonen, wo-

bei die Bauzonen meines Erachtens insgesamt weiterhin zu gross sind.

Trotzdem werden Sie mit neuen Gesuchen überhäuft...

...was mit der Verfügbarkeit der Bauflächen zusammenhängt. Wir haben zwar das Siedlungsgebiet abgegrenzt, wo Bauzonen und Reservezonen definiert sind. Doch es handelt sich dabei kaum um grössere, unerschlossene und zusammenhängende Parzellen. Damit kommt der Baulandmarkt immer mehr zum Erliegen, was die Gemeinden motiviert, neue Gesuche für Auszonungen zu lancieren.

Handelt es sich dabei nicht in vielen Fällen um Einzonungen auf Vorrat?

Um das zu verhindern, verfügen wir seit Anfang 2008 über ein revidiertes Baugesetz, das eine vertragliche Bauverpflichtung vorsieht: Land, das neu eingezont wird, muss innert fünf bis zehn Jahren überbaut sein – ansonsten gilt es durch eine Feststellungsverfügung des Gemeinderats, der Planungsbehörde im Kanton Solothurn, als ausgezont. Mit der Bauverpflichtung sorgen wir dafür, dass in Zukunft gezielt und am richtigen Ort Bau- und nicht «Hortland» geschaffen wird.

Ein Druckmittel, damit Bauland wirklich genutzt wird, ist auch die Finanzierung der Erschliessung. Wie steht es damit in Solothurn?

Bauland ist bei uns zu 80 Prozent erschlossen, wobei die Groberschliessung zu vier Fünfteln, die Feinerschliessung vollständig vom Eigentümer übernommen werden muss. Entsprechend schränkt dies unseren Handlungsspielraum ein, was das Rückzonen angeht – denn dann würden die Gemeinden entschädigungspflichtig. Eine in der Praxis allerdings wenig verbreitete Form wäre die Möglichkeit, Parzellen abzutauschen.

Wer müsste denn aktiv werden, um einen solchen Landtausch in die Wege zu leiten?

Wenn wir eine Gemeinde bei der Planung beraten, können wir auf eine entsprechende Übersicht des verfügbaren Baulands in der Region zurückgreifen. Dann unterbreiten wir Vorschläge, wo ein Gebietsabtausch möglich wäre. In unserer Verwaltungsstruktur ist die Nähe zu den Gemeinden besonders ausgeprägt. Das Amt für Raumplanung arbeitet sehr eng mit den 125 Gemeinden zusammen, wobei 90 davon weniger als 2000 Einwohnerinnen und Einwohner haben. Hier wird die Schwäche des Milizsystems offensichtlich: Die Bauvorstände sind zwar engagiert, aber fachlich oft überfordert. Natürlich bietet die enge Zusammenarbeit für uns als Kanton die Chance, gute Raumplanungsarbeit zu leisten. Aber mit unseren beschränkten personalen Ressourcen stossen wir schnell an Grenzen.

Viele Gemeinden delegieren diesen Bereich an private Planungsbüros – ein guter Kompromiss?

Nur zum Teil – denn die Arbeit der privaten Büros findet im Spannungsfeld von Fachvorgaben, Vorstellungen der Auftraggeber und Finanzen statt. Die gesetzlichen Vorgaben und der kantonele Richtplan sind diesen Anbietern in der Regel zu wenig bekannt, oder sie ignorieren sie und berücksichtigen nur die Position der Gemeinden als Auftraggeber. Ein Beispiel: Pro forma werden zwar Gestaltungspläne abgeliefert, doch ein guter Teil davon ist qualitativ fragwürdig. Auch der Raumplanungsbericht, der zu jedem Raumplanungsinstrument fällig wird, überzeugt vielfach nicht: Etliche Planer sind leider nicht in der Lage, einen solchen Bericht zu erstellen. Am meisten hapert es jeweils bei der nachvollziehbaren Darlegung der vorgenommenen Interessenabwägung. Aus Sicht der kantonalen Prüfbehörde ist das eine Kernaufgabe der



kommunalen Planungsbehörde, die gemeinsam mit dem privaten Planer objektiv und fundiert erfolgen muss. Und es ist die Basis, um eine gute Planungsqualität zu erhalten.

Das tönt pessimistisch...

Wir arbeiten laufend an Verbesserungen. Zum einen haben wir eine Anleitung publiziert, wie solche Raumplanungsberichte aussehen müssen. Wir organisieren auch Veranstaltungen für Gemeinden und Planer, um zu zeigen, was unsere Standards sind.

Könnte eine Zusammenarbeit unter Gemeinden die unbefriedigende Situation verbessern?

Tatsächlich ist in unserem kantonalen Raumplanungsgesetz vorgesehen, eine dreijährige Anschubfinanzierung für so genannte regionale Bausekretariate zu gewähren. Bisher kam aber nur ein einziges solches Sekretariat zustande, und zwar im Schwarzbubenland. Hier

stellte die eine Gemeinde einen vollamtlichen Bauverwalter an, der auch die Arbeit für die Nachbargemeinde übernimmt. Doch leider ist es bei diesem einen Versuch geblieben, obwohl unzählige Anläufe unternommen wurden. Die Baukommissionen bekamen regelmässig kalte Füsse, weil sie befürchteten, Kompetenzen zu verlieren. Dabei ging es ja bloss darum, die Entscheidungsgrundlagen objektiv aufzuarbeiten. Manchmal stehen dieser Professionalisierung zudem auch persönliche Differenzen im Weg. Oder man will nicht auf eine gewachsene Struktur verzichten, wo gelegentlich das Gewerbe eng mit der Politik vernetzt ist. Immerhin, Gemeinden sind Kooperationen nicht generell abgeneigt, wie die Zusammenarbeit zum Beispiel im Sozialbereich zeigt.

Zurück zu den Vorgaben des Kantons: Was bedeuten die Entwicklungsschwerpunkte für die Gemeinden?

Solche Akzente zu setzen wird immer wichtiger, denn nicht jede Gemeinde kann für sich ein raumplanerisches Vollprogramm beanspruchen: Mit seiner kleinräumigen Struktur leidet der Kanton Solothurn mehr als andere unter dem Problem, dass die meisten Gemeinden meinen, sie müssten eine eigene Gewerbe- und Industriezone haben – das ist raumplanerisch unerwünscht.

Gewohnt aber wird überall im Kanton. Wohin geht diesbezüglich der Trend?

Unser Kanton wird klar dominiert vom freistehenden Einfamilienhaus. Das bedeutet leider auch, dass verdichtete Bauformen und qualitativ hochstehende Planungswettbewerbe Seltenheitswert haben. Bestenfalls in den Städten Solothurn, Grenchen und Olten wird das gelegentlich zum Thema. Natürlich haben wir eine Broschüre zu Minergie publiziert, und mit dem neuen Energiegesetz gilt bei Neubauten ein Min-

destanteil von 20 Prozent erneuerbarer Energie. Wir ermöglichen auch eine höhere Ausnutzung, wenn ein Gestaltungsplan vorgelegt wird, und begleiten Gemeinden im Rahmen von Gestaltungsplänen, um deren Qualität zu verbessern. Aber selbst unsere Städte sind nicht wirklich urban, sondern werden von Einfamilienhausquartieren dominiert. Schon im alten Baugesetz gab es übrigens die Möglichkeit, eine Unternutzung zu verbieten. Doch ist mir nicht bekannt, dass dieser Paragraph in der Praxis jemals zur Anwendung kam. Dieses fehlende Bewusstsein für eine verdichtete, flächensparende Bauweise hängt eng mit dem tiefen Bodenpreis zusammen. Der Quadratmeter Bauland an schönster Lage ist bei uns – im Vergleich zu anderen Kantonen – immer noch relativ günstig zu haben.

Wie können Sie trotzdem das Bewusstsein dafür schaffen, dass verdichtetes Bauen Sinn macht, und dass der Trend zu regionalen Wirtschaftszentren verstärkt werden muss?

Wir versuchen, den Gemeindebehörden zu erklären, dass wir räumlich an Grenzen stossen und dass dies auch handfeste wirtschaftliche Konsequenzen hat. Dann nämlich, wenn die Kommunen infolge der Erschliessung zur Kasse gebeten werden. Zwar nicht bei der erstmaligen Erstellung der Infrastruktur, das wird grösstenteils abgewälzt. Aber beim Unterhalt von Straßen und Leitungen entstehen wiederkehrende Kosten. Doch diese Bewusstseinsbildung ist ein langwieriger Weg. Erschwerend kommt hinzu, dass die Entscheidungsträger ja selbst meist nur diese flächenintensive Wohnform des Einfamilienhauses kennen und diese Lebensweise verinnerlicht haben.

Da haben Sie einen schweren Stand...

...allerdings, doch es gibt eine Ausnahme, bei der unsere Vorschläge gern ge-



prüft werden: Wenn eine Gemeinde unter Verkehrsproblemen leidet, hat sie ein Musikgehör für unsere Argumente. Verkehrsprobleme auf dem Land sind übrigens sehr relativ und nicht vergleichbar mit dem, was in den Städten abgeht. Aber in solchen Situationen werden die Gemeindebehörden hellhörig und sind interessiert an raumplanerischen Lösungsvorschlägen, um das Verkehrsaufkommen zu dämpfen.

Zusammenraufen müssen sich Gemeinden auch, wenn es darum geht, sich auf gemeinsame Gewerbe- und Industriezonen zu verständigen.

Tatsächlich ist eine solche neue Form der Zusammenarbeit derzeit in vielen Regionen des Kantons ein Thema. Die Regionalplanung ist entweder als Verein organisiert oder funktioniert als Gemeindepräsidentenkonferenz. In dieser Regionalplanung werden unterschiedlichste Aspekte behandelt – so etwa Suchthilfe und Schulwesen –, während die Raumplanung bisher lei-

der oft vernachlässigt wurde. Aktuelle Beispiele von Orten, wo die Notwendigkeit einer Kooperation erkannt ist, sind das Gäu zwischen Oensingen und Olten oder das Niederamt zwischen Olten und Aarau. Wir entwerfen gemeinsam mit den Gemeinden Szenarien, wie ihre Planungszukunft aussehen könnte, wenn man davon ausgeht, dass nicht alle Gemeinden das ganze Zonenspektrum anbieten sollen und können.

Setzen Sie vom Kanton her sanften Druck auf?

Tatsächlich bereiten wir derzeit einen Kriterienkatalog für Gemeinden mit neuen Einzonungsbegehren vor. So soll die Gemeinde in Zukunft neben dem Fassungsvermögen auch einen Inventarplan der Bauzonenreserven präsentieren müssen. Daraus geht hervor, welche Flächen unüberbaut sind, wann sie eingezont wurden und wem sie gehören. Weiter wird ein räumliches Leitbild fällig, in dem die Siedlungsbegrenzungen aus Gemeindesicht erkennbar

sind. Die Anforderungen an eine Gemeinde, die zusätzliche Einzonungen fordert, werden damit strenger als früher. Das ist die Stossrichtung, die vom Regierungsrat unterstützt wird. Im Alltag läuft es natürlich auf eine manchmal harte Verhandlung zwischen der Gemeinde und uns heraus.

Und wer gewinnt?

Wenn ich durch die Gegend fahre, muss ich einräumen, dass aus raumplanerischer Sicht nicht alles rund gelau-fen ist. Auf die Region um das Autobahnkreuz A1/A2 Egerkingen-Härkin-gen kann wohl kein Planer stolz sein. Doch umgekehrt muss man sich fragen: Wo sollen wichtige Logistiker denn ihren Standort erhalten? Aus nationaler Sicht ist die Region Egerkingen-Härkin-gen wohl tatsächlich ideal. Die betrof-fenen Gemeinden spüren allerdings zunehmend, dass die Strasseninfrastruk-tur überbeansprucht wird und entspre-chend viel Unterhalt benötigt. Die Au-tobahnen sind voll, die Staufstunden nehmen zu. Auch die Kantonsstrassen kommen an ihr Limit. Dem Briefpost-zentrum Härkingen etwa musste man im Rahmen der Gestaltungsplanung ein Zeitfenster zuweisen, wann seine Fahrzeugflotte auf das Kantonsstra-

ssennetz darf – ob die Lastwagenfah-rer diese Einschränkung befolgen und wer dies kontrolliert, ist allerdings ei-ne andere Frage. Doch insgesamt wird deutlich: Die Luft- und Lärmbelastung steigt an die Grenzen des Erträglichen, die Wohnqualität nimmt ab. Das führt zu einem Leidensdruck, der die Ge-meinden aktiv werden lässt. Nicht im-mer überzeugen aber deren Lösungs-vorschläge – etwa wenn vorgeschla-gen wird, gleich neben der Autobahn noch eine zusätzliche Industriestrasse zu erstellen.

Was wäre denn in diesem Fall Ihr Lösungsvorschlag?

Die potenzielle Standortgemeinde ei-nes neuen Betriebs muss sich fragen, wie hoch die Wertschöpfung und die Arbeitsplatzdichte sein werden und was für Arbeitsplätze entstehen. Oen-singen beispielsweise kennt seit 15 Jahren ein Wirtschaftskonzept; der Ge-meinde geht es gut, und sie kann wäh-lerisch sein bei der Neuansiedlung von Firmen. Das benachbarte Niederbipp hingegen akzeptiert jeden, der sich für eine Ansiedlung interessiert. Doch der dadurch verursachte Mehrverkehr be-trifft natürlich auch Oensingen, etwa indem der dortige Autobahnanschluss stärker benutzt wird. Das Beispiel zeigt, dass die gemeinde-überschreitende Zu-sammenarbeit immer wichtiger wird.

Und wie steht es um die Zusammenarbeit über die Kantons-grenzen hinaus?

Der Bund und das ARE haben mit ihrer Ag-glomerationspolitik diesbezüglich Vieles ausgelöst. Wir haben uns im Modellvorhaben «Aareland» enga-giert, das die Aggro-

merationen Aarau-Olten-Zofingen um-fasst. Der Kanton Solothurn ist auf-grund seiner geografischen Lage fast dazu verdammt, enge Absprachen mit den Nachbarkantonen zu suchen.

Mit Erfolg?

In den meisten Fällen ja. Nicht immer aber wird man als gleichwertiger Part-ner wahrgenommen. Obwohl ich selbst Berner bin, spüre ich demnach, dass Solothurn in den Augen des grossen Kantons Bern bloss den Juniorpartner spielt. Aber es gibt ein Beispiel, dass es dennoch funktionieren kann: Seit ei-nem Jahr sind wir daran, in der Region Niederbipp-Oensingen einen interkan-tonalen Entwicklungsschwerpunkt zu definieren.

Was sind Ihre Ziele für die Kantons-planung?

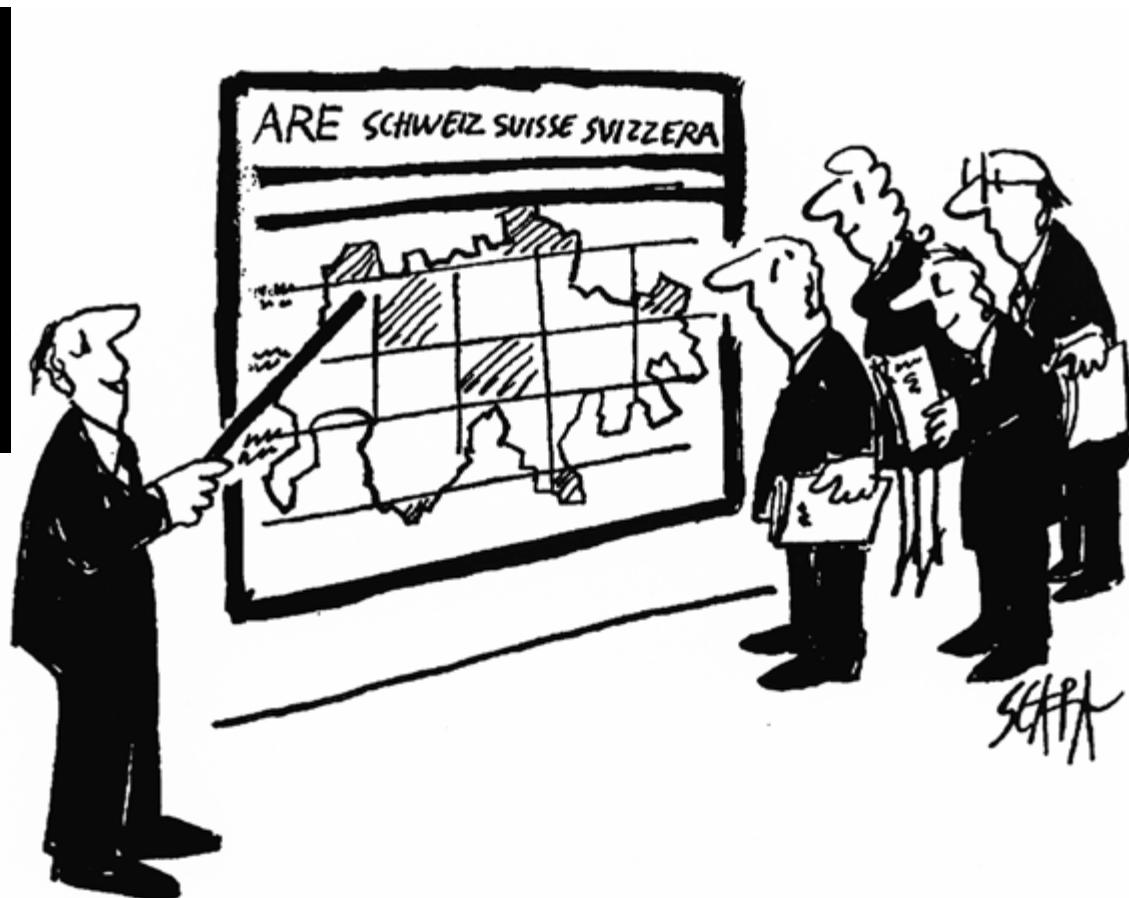
Aktuell bereiten wir wie alle vier Jahre ein Richtplan-Controlling vor. Das Er-gabe-nis soll uns helfen, politische Vor-schläge zu Handen des Kantonsrats zu erarbeiten. Im Zentrum steht zuerst einmal die Bauzonengrösse: Wir er-warten, dass das Ergebnis zeigen wird, dass man die Bauzonen in Zukunft dank erhöhter Anforderungen wird enger fassen können. Ein anderer Schwer-punkt ist das Projekt Landwirtschaft und Landschaft, mit dem Ziel, gemein-sam mit den Gemeinden eine entspre-chende kantonale Zone zu entwickeln. Weiter streben wir eine klare Festle-gung der Siedlungsgrenzen an. Und schliesslich wollen wir die wichtigsten regionalen Entwicklungsschwerpunkte verbindlich definieren.

All diese Massnahmen sollen uns auf dem Weg in Richtung haushälterische Bodennutzung voranbringen. Beson-ders wichtig ist dabei, die Entwicklung der Mobilität im Auge zu behalten, und wenn möglich zu steuern: Siedlungs-planung und Verkehrsplanung müssen in Zukunft noch stärker aufeinander abgestimmt werden.



Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz?

Dominik Matter
dm@fpre.ch



Sind die Bauzonen in der Schweiz ange-messen gross oder wie gross müssten sie sein? Befinden sie sich am richtigen Ort? Oder wo müssten sie idealerweise liegen?

Dies sind die Leitfragen im Projekt «Bauzo-nen Schweiz», welches das Büro Fahrlän-der Partner im Auftrag des ARE durchge-führt hat.

Obwohl Boden in der Schweiz ein knappes Gut darstellt, verfügt unser Land über beträchtliche Baulandreserven. Dies zeigt die neue Bauzonenstatistik des ARE. Doch vielfach zielt dieses Baulandangebot an den Bedürfnissen der Nachfrager vorbei. Das Projekt «Bauzonen Schweiz» untersucht deshalb, wie gut Baulandangebot und -nachfrage aufeinander abgestimmt sind. Kern der Analysen bilden einerseits die Bauzonenstatistik des ARE und andererseits die Nachfragersegmentierungen sowie das Prospektivmodell für Wohnnutzungen und Arbeitsflächen von Fahrländer Partner. Mittels der Bauzonenstatistik kann das mögliche Angebot an Nutzflächen auf Stufe der Gemeinden geschätzt und mit der künftig zu erwartenden zusätzlichen Nachfrage verglichen werden. Auf Basis von unterschiedlichen Szenarien für die Regeln zur Einzonung neuer Flächen ist es darüber hinaus möglich, räumliche Verdrängungseffekte und insbesondere das Wachstum der Agglomerationen abzuschätzen.

Nicht überbaute Bauzonen und innere Reserven

Die Bauzonenstatistik umfasst detaillierte Angaben zum Bestand an Bauzonen in den einzelnen Gemeinden sowie eine Analyse der bereits eingezogenen, aber noch nicht überbauten Flächen. Heute gibt es in der Schweiz knapp 227'000 Hektaren Bauzonen. Die unüberbaute Bauzonenfläche beträgt insgesamt 37'800 Hektaren, wovon gemäss der in dieser Studie vorgenommenen Differenzierungen 21'500 Hektaren auf Flächen für Wohnnutzungen und 16'300 Hektaren auf Flächen für Arbeitsnutzungen entfallen. Zusätzlich zu den unüberbauten Bauzonenflächen bestehen in den bereits überbauten Bauzonen erhebliche innere Reserven, also Potenziale auf nicht voll ausgenützten Parzellenflächen. Die in den nächsten 20 Jahren nutzbaren inneren Reserven entsprechen

gemäss einer Schätzung des ARE einer bauzonenäquivalenten Fläche von 15'000 Hektaren.

Lebensstil prägt Wohnflächenbedarf

Die zukünftige Nachfrage nach Bauzonenflächen ist abhängig vom Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum sowie von der Beschäftigungsentwicklung. Zur Abschätzung der zukünftigen Nachfrage dient das Prospektivmodell. Dieses erlaubt Aussagen zur zahlenmässigen Entwicklung der Haushalte und Beschäftigten auf Gemeindeebene. Ebenso wichtig wie die Quantität ist dabei die Qualität der Nachfrage: Ein Einfamilienhaus benötigt mehr Bauzonenfläche als eine Mietwohnung, ein Maschinenbauer mehr Geschossfläche als ein Büroangestellter. Deshalb berücksichtigt das Prospektivmodell, dass nicht alle Haushalte dieselben Ansprüche an ihre Wohnung stellen. Ob ein Haushalt in einem Einfamilienhaus oder in einer Wohnung in einem Mehrfamilienhaus wohnt, ist sowohl von den finanziellen Möglichkeiten als auch vom Lebensstil und den spezifischen Bedürfnissen abhängig. Mit Hilfe von Nachfragersegmentierungen lässt sich die kommunale Nachfrage nach Wohnfläche entsprechend differenzieren.

Gegenüberstellung von Angebot und Nachfrage

Zur Beantwortung der Leitfragen muss das Angebot an Bauzonenfläche, das heisst an verfügbaren Bauzonenreserven, mit der bis ins Jahr 2030 zu erwartenden Nachfrage nach Bauzonenflächen verglichen werden. Auf gesamtschweizerischer Ebene steht einem Angebot von rund 52'800 Hektaren eine Nachfrage nach 27'300 Hektaren gegenüber. Die Bauzonen in der Schweiz sind also mit Sicherheit nicht zu klein. Im Bereich der Arbeitsnutzungen ist die Differenz zwischen dem An-

gebot von 20'400 Hektaren und der zu erwartenden Nachfrage von 3700 Hektaren besonders gross. Bei den Wohnnutzungen entspricht die Nachfrage von 23'600 Hektaren beinahe 73 Prozent der verfügbaren Reserven. Wie aber sieht die Situation auf kleinräumiger Ebene aus? Die Karte S. 18 zeigt für den Bereich Wohnnutzungen die Differenz zwischen den bestehenden Reserven und der zukünftigen Nachfrage auf Ebene der Gemeinden.

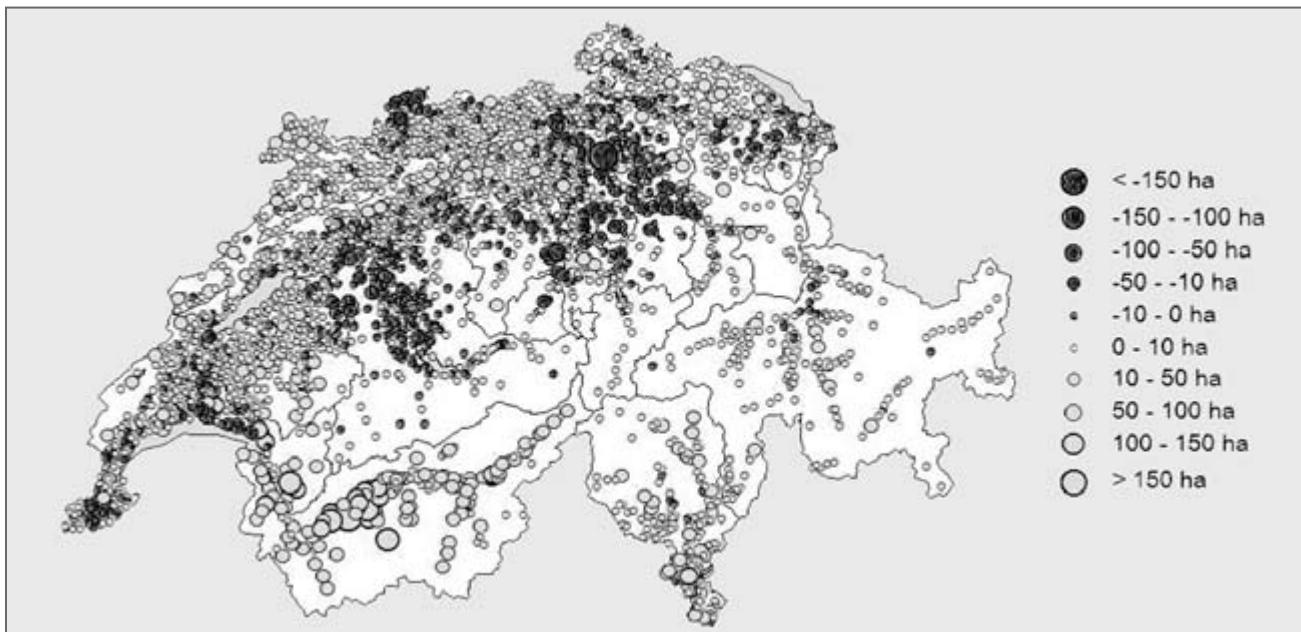
Aktuelle Bauzonenreserven und zukünftige Nachfrage nach Bauzonenfläche

Festzustellen ist, dass die räumliche Verteilung der Bauzonenreserven nicht mit der Verteilung der zukünftigen Nachfrage übereinstimmt. Insbesondere in den Zentren und Agglomerationen sind die Bauzonenreserven teilweise deutlich zu klein, um die zu erwartende Nachfrage zu decken. Dies gilt auch für viele Gemeinden mit Autobahnanschluss, beispielsweise entlang der A1 zwischen Winterthur und St. Gallen sowie zwischen Yverdon-les-Bains und Lausanne. Im Gegensatz zu diesen Regionen sind die Bauzonenflächen in den abseits der Zentren gelegenen Gemeinden mehrheitlich grösser, als es auf Grund der zu erwartenden Nachfrage nötig wäre.

Ob allerdings diese «natürlichen» Entwicklungen aus raumplanerischer Sicht wünschbar sind, wurde im Rahmen der Studie nicht untersucht. Zur Beantwortung solcher Fragen sind gesellschaftliche Beurteilungen und auch Vorstellungen über das Erscheinungsbild der Schweiz im Jahr 2030 gefordert.

Kaum freiwillige Auszonungen

Auf gesamtschweizerischer Ebene könnten die Bauzonen also durchaus kleiner sein. Bei voller Nutzung der inneren Reserven liesse sich die Fläche der unüberbauten Bauzonen insge-



Differenz zwischen den aktuellen Bauzonenreserven und der Nachfrage nach Bauzonenfläche bis 2030. Je grösser der Punkt, desto grösser ist die Differenz zwischen Reserven und Nachfrage. Die dunklen Punkte stellen Gemeinden dar, in denen die aktuellen Bauzonenreserven kleiner sind als die bis 2030 zu erwartende Nachfrage.

samt um fast 25'500 Hektaren reduzieren – und trotzdem könnte die Nachfrage nach Wohn- und Arbeitsflächen bis 2030 befriedigt werden. Dies ist jedoch aus verschiedenen Gründen nicht praktikabel: Einerseits muss ein gewisser Überschuss an Bauzonen bestehen, um das Funktionieren des Baulandmarkts zu ermöglichen. Andererseits sind Auszonungen für die Gemeinden unter Umständen mit Kosten in Form von Entschädigungszahlungen verbunden. Es ist deshalb nicht anzunehmen, dass die Gemeinden bereit sind, eine Reduktion der Bauzonen in grossem Ausmass durchzusetzen.

Bauzonen werden um acht Prozent wachsen

Da die aktuellen Bauzonenreserven in den zentral gelegenen Gemeinden die erwartete Nachfrage bis 2030 in vielen Fällen nicht zu decken vermögen, sollten – um ein Ausweichen der Nachfrage auf peripherie Gebiete zu verhindern – hier längerfristig neue Reser-

ven geschaffen werden. Das Raumplanungsgesetz erlaubt den Gemeinden, im Rahmen von periodischen Zonenplanrevisionen die Grösse der Bauzonenfläche an den Bedarf der nächsten 15 Jahre anzupassen. Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch machen und die Bauzonen auch in Zukunft ausdehnen werden. Die Modellrechnungen beziffern den Zugang an Bauzonenflächen durch Einzonungen bis 2030 auf 14'000 Hektaren, was im Vergleich zu den heutigen Bauzonen einer Ausdehnung um acht Prozent entspricht.

Einfrieren ist keine Alternative

Somit werden neue Reserven geschaffen, obwohl die bis 2030 zu erwartende Nachfrage nach Bauzonenfläche mit den aktuellen Reserven gedeckt werden könnte. Angesichts der räumlichen Verteilung von Angebot und Nachfrage ist dies zu begrüssen. Denn die Alternative – ein Einfrieren der Bauzonen auf dem heutigen Stand

– hätte diverse negative Auswirkungen zur Folge: Wenn die Nachfrage an den zentral gelegenen Standorten nicht gedeckt werden kann, muss sie auf eher peripherie Regionen ausweichen, was die Zersiedelung der Landschaft verstärken würde. Gleichzeitig steigen die Pendelkosten und das Aufkommen des motorisierten Individualverkehrs, da die abseits der Zentren gelegenen Gemeinden in der Regel eine unterdurchschnittliche Anbindung an den öffentlichen Verkehr aufweisen.



Dominik Matter, 1967, studierte Volkswirtschaft und arbeitete anschliessend als Analytiker und Projektleiter bei Wüest & Partner. Sein Aufgabengebiet umfasste die quantitative Analyse der schweizerischen Immobilienmärkte. Nebenberuflich bildete er sich im Bereich «Statistical Data Mining» weiter. Seit September 2006 ist er Partner bei Fahrländer Partner – Raumentwicklung.

Bauzonen durch Verhandlungen und Zertifikate nachhaltig nutzen

• • • •

Markus Gmünder
markus.gmuender@bss-basel.ch
Elke Staehelin-Witt
es@staehelinconsulting.ch



Das Problem ist spätestens seit dem «Raumentwicklungsbericht 2005» bekannt: Die Bauzonenreserven sind zu gross und befinden sich häufig am falschen Ort. Die Agglomerationen dehnen sich weiter aus und der Druck auf die unbebaute Landschaft steigt. Zwar sind aufgrund der soziodemografi-

schen Entwicklung Anzeichen einer Reurbanisierung auszumachen. Allerdings kann heute die Nachfrage nach Bauzonen an zentralen Lagen nicht aufgefangen werden. Verhandlungen, unterstützt durch handelbare Flächennutzungszertifikate, könnten Angebot und Nachfrage in Einklang bringen.



Um den Siedlungsdruck auf die Landschaft wegzunehmen, werden Ansätze und Instrumente benötigt, die es für den Einzelnen lohnenswert machen, sich im Hinblick auf die übergeordneten raumplanerischen Ziele richtig zu verhalten. Dies ist mit einem rein auf Geboten und Verboten beruhenden Instrumentarium häufig nicht möglich, was sich anhand politisch-ökonomischer Überlegungen aufzeigen lässt. Im Zuge der Neueinzung von Bauland ergeben sich Verteilungswirkungen, welche die unterschiedlichsten Anspruchsgruppen tangieren. Am unmittelbarsten sind die Grund-eigentümer der neu eingezonten Parzellen betroffen. Sie gehören aufgrund der Kapitalisierung und der damit gestiegenen Bodenpreise zu den Gewinnern einer solchen Massnahme. Ebenso profitieren Immobilieninvestoren, institutionelle Anleger und das Baugewerbe. Denn erst aufgrund der Festlegung für eine bauliche Nutzung des

Bodens ist es ihnen möglich, eine entsprechende Rendite zu erwirtschaften. Demgegenüber gehören die allgemeine Bevölkerung beziehungsweise alle «Schutzzinteressierten» zu den Verlierern, da mit der Neueinzung Freiflächen verloren gehen und neue externe Zersiedlungskosten entstehen. Die Gruppe der Gewinner wird daher eine expansive Bauzonenpolitik unterstützen. Sie kann sich aufgrund ihrer homogenen Interessen und ihrer eher geringen Gruppengröße in der Regel gut organisieren und im politischen Planungsprozess meist besser durchsetzen als die Gruppe der Verlierer.

Stolpersteine auf dem Weg zur nachhaltigen Nutzung

Ein möglicher Ansatz zur Lösung der eingangs genannten Probleme verbirgt sich hinter der Idee «Raumplanung durch Verhandlung». Anders als

bei Geboten und Verboten bedeuten Verhandlungsprozesse ein Geben und Nehmen und können bei entsprechender Ausgestaltung zur Verdichtung innerhalb bestehender Siedlungsgebiete und damit zur Eindämmung der Zersiedelung beitragen. Diesen Weg zu einer nachhaltigeren Nutzung ihrer Bauzonen beschritt 2005 die Region Winterthur-Effretikon. Im Zentrum stand die Frage, wie sich das bis 2030 zu erwartende Siedlungs- und Bevölkerungswachstum (plus 27'500 Einwohner) unter Verwendung der bestehenden Bau landreserven bewältigen lässt.

Das Ziel: Das Wachstum sollte möglichst in gut erschlossenen Gemeinden wie Illnau-Effretikon erfolgen statt in abgelegenen wie Schlatt. Dafür hätte ein Abtausch von Reservezonen zwischen den Gemeinden stattfinden müssen. Das Projekt scheiterte, da sich keine Gemeinde bereit erklärte, zugunsten einer anderen auf Baulandreserven zu verzichten.



«Das Ziel: Das Wachstum sollte möglichst in gut erschlossenen Gemeinden erfolgen»

Verhandlungen benötigen die richtigen Rahmenbedingungen

Ein «ernüchterndes Ergebnis», wie die «NZZ» vom 18. Juni 2008 schreibt? Wohl eher ein logisches, wenn man die Rahmenbedingungen betrachtet, innerhalb derer die Verhandlungen stattfanden. Aus dem Beispiel Winterthur-Effretikon lassen sich zwei Erkenntnisse ableiten:

1. Ein Grund für das Scheitern steht im Zusammenhang mit der Verhandlungsfrage. Diese lautete: Wer verzichtet? Die Folge war eine Win-Lose-Situation: Die eine Seite erhält etwas, die andere gibt etwas her. Jede Gemeinde muss jedoch selber auch einen Nutzen haben, wenn sie im Dienst der Nachhaltigen Entwicklung tätig werden soll. Nur

dann können durch Verhandlung Güter getauscht werden. Ansonsten ist die heute vorherrschende Alternative attraktiver, nichts zu unternehmen und die Bauzonen zu behalten.

2. Bevor eigentliche Verhandlungen aufgenommen werden, muss ein Mengenziel festgelegt werden. Das heisst, es müssen verbindliche Angaben über die maximale Menge der zu überbauenden Bauzonenreserven gemacht werden. Unter dieser Voraussetzung lassen sich dann in Verhandlungen Verfügungsrechte zur baulichen Nutzung von Boden tauschen.

cher, kantonsübergreifender Handelsperimeter. Wäre Winterthur-Effretikon in ein solches übergeordnetes Handelssystem mit Flächennutzungszertifikaten eingebettet gewesen, hätten die Verhandlungen vielleicht einen anderen Ausgang genommen. Denn FNZ repräsentieren den Wert für das Verfügungsrecht zur baulichen Bodennutzung und erleichtern somit die Verhandlungen. Allerdings wird auch mit FNZ weiterhin Boden überbaut werden, denn bekanntermassen ist das einzige Haus ohne Flächenverbrauch das Luftschloss.



Markus Gmünder, 1971, studierte Geografie, Volkswirtschaftslehre und Meteorologie an der Universität Basel. Seither hat er sich vor allem mit Regional- und Stadtentwicklung, Raumplanung und Umweltpolitik beschäftigt. Neben seiner Tätigkeit als Projektleiter bei der Firma B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG in Basel ist er Lehrbeauftragter für Räumliche Ökonomie an der ETH Zürich sowie an der Hochschule Luzern.



Elke Staehelin-Witt, 1960, studierte Betriebs- und Volkswirtschaft an der Technischen Universität in Berlin und promovierte anschliessend an der Universität Basel. Sie ist spezialisiert auf Verhandlungsfragen im öffentlichen Raum und arbeitet als Geschäftsführerin von Staehelin Consulting, Basel, sowie als Senior Expert der Firma B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung in Basel.

Die Erhebung baulicher Potenziale als Basis für eine nachhaltige Planung

• • • •

Sacha Peter
sacha.peter@bd.zh.ch



Rationales Entscheiden und Handeln im Planungsprozess ist nur aufgrund hinreichender sachlicher Informationen möglich. Das Amt für Raumordnung und Vermessung des Kantons Zürich entwickelte daher bereits in den Siebzigerjahren die dafür erforderli-

chen Instrumente. Die laufende Raumbeobachtung – insbesondere die jährlich aktualisierten Bauzonendaten – stellen heute eine unverzichtbare Grundlage für die kantonale Raumplanung dar.

Die Standortattraktivität eines Lebens- und Wirtschaftsraums ist massgeblich geprägt von genügend qualitativ hochwertigem Wohnraum für die Bevölkerung sowie von geeigneten, gut erreichbaren Nutzflächen für die Wirtschaft. Für die Raumplanung sind dabei neben dem Verfassungsauftrag zur haushälterischen Bodennutzung insbesondere die im Raumplanungsgesetz und im kantonalen Richtplan verankerten Ziele und Grundsätze wegweisend. Im Vordergrund steht eine konsequente Siedlungsentwicklung nach innen, damit der Handlungsspielraum künftiger Generationen gewahrt bleibt.

Doch wie kann geprüft werden, ob die räumliche Entwicklung tatsächlich diesen Zielsetzungen entspricht oder ob vielmehr Steuerungsmassnahmen zu ergreifen beziehungsweise die Ziele zu überprüfen sind? Im Kanton Zürich hat der Gesetzgeber mit § 10 des Planungs- und Baugesetzes den Kanton mit den dafür notwendigen Untersuchungen der Besiedlungs- und Nutzungsentwicklung beauftragt. Auf dieser Grundlage unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat alle vier Jahre den Raumplanungsbericht. Wesentlich sind in diesem Zusammenhang Angaben über die baulichen Potenziale in den rechtskräftigen Bauzonen. Nachfolgend wird dargelegt, wie die dafür notwendigen Grundlagen im Rahmen der Raumbeobachtung Kanton Zürich erarbeitet werden.

Zahlenreihen seit 1977

Die kantonale Fachstelle für Raumplanung, das Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV), führt jährlich für jede der 171 Gemeinden die Zonierung – inklusive der in der Bau- und Zonenordnung festgehaltenen Nutzungsbestimmungen – sowie den Überbauungs- und Erschliessungsstand nach. Einen wichtigen Beitrag leisten dabei die Gemeinden, die dem ARV jeweils den Jahresendstand der Überbauung und Erschliessung bekannt geben (vgl.



Abb. 1: Überbauungsstand der Gemeinde Truttikon

Abb.1). Mittlerweile haben sich diese Abläufe eingespielt, so dass diese Angaben der Gemeinden wenige Monate nach der Retournierung ans ARV ins geografische Informationssystem (GIS) überführt, geprüft und in Form einer umfangreichen Bauzonenstatistik aufbereitet werden können. Diese Statistik enthält detaillierte Kennzahlen zum Umfang der Bauzonen, zur Überbauung und Erschliessung, zum Bauzonerverbrauch sowie zur Bauzonentwicklung seit 1977. Durch diese langen Zeitreihen können auch statistische Ausreisser relativiert werden (vgl. Abb.

2). Die Kennzahlen der Bauzonenstatistik werden nach Zonentypen aufgeschlüsselt und sowohl für die Gemeinden und die Planungsregionen als auch für den Kanton aufbereitet. Sie finden als Grundlage in den Publikationen der Raumbeobachtung Kanton Zürich Verwendung und stehen auch im Internet unter www.kantonalplanung.zh.ch für Interessierte zum Download bereit.

Kombination mit Gebäudedaten ermöglicht Aufzeigen der inneren Reserven

Diese Angaben sind allerdings nur eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung, um die baulichen Potenziale in den rechtskräftigen Bauzonen aufzuzeigen. Dazu sind weitere Schritte erforderlich. Zunächst gilt es, die theoretischen Potenziale der rechtskräftigen Bauzonen insgesamt zu ermitteln. Dazu wird auf die Nutzungsbestimmungen der einzelnen Bauzonen zurückgegriffen, die wie bereits erwähnt vom ARV ebenfalls jährlich aktualisiert werden. In einem zweiten Schritt sind die Geschossflächen der bereits erstellten Gebäu-

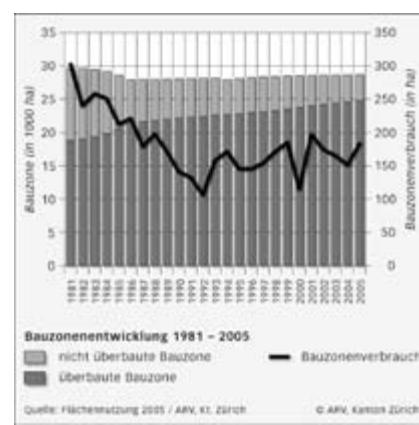


Abb. 2: Der Kanton Zürich verfügt über langjährige Zahlenreihen über Bauzonen

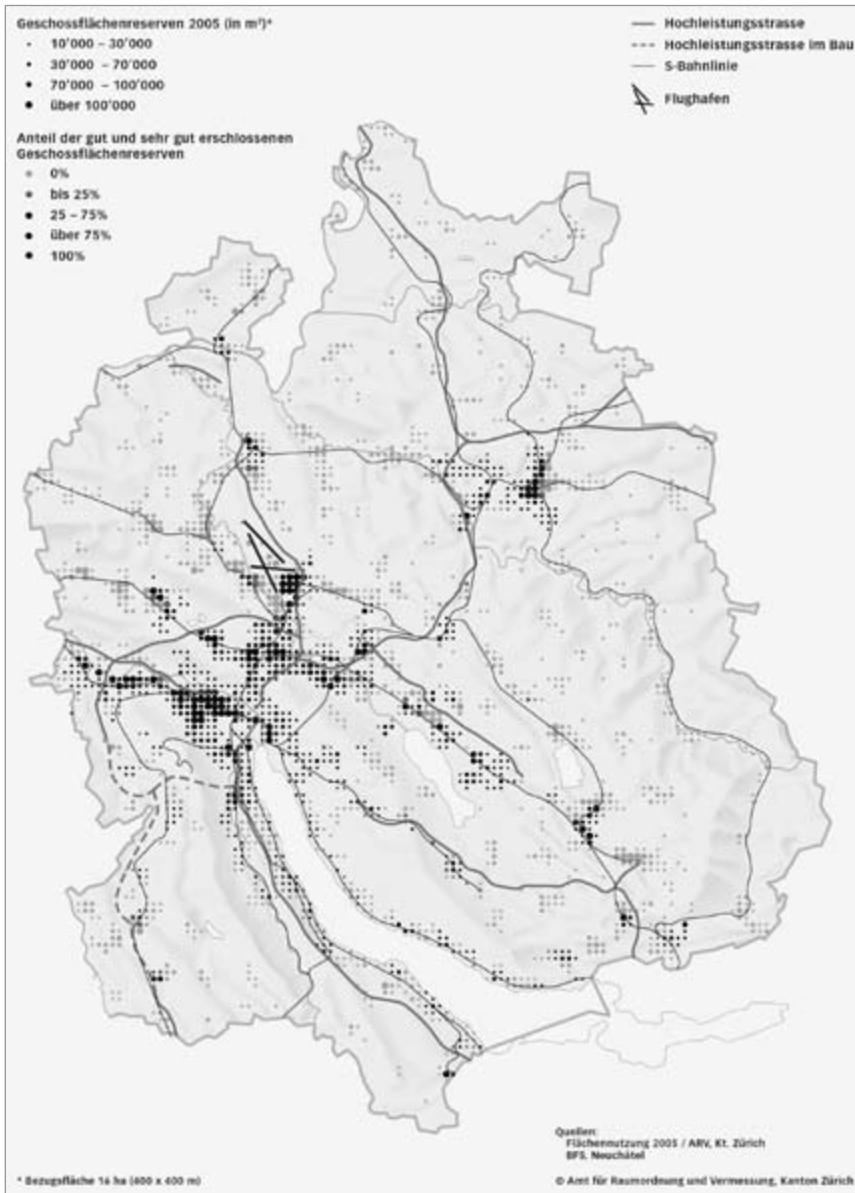


Abb. 4: Das Zürcher Zahlenmaterial lässt spezifische raumbezogene Auswertungen zu

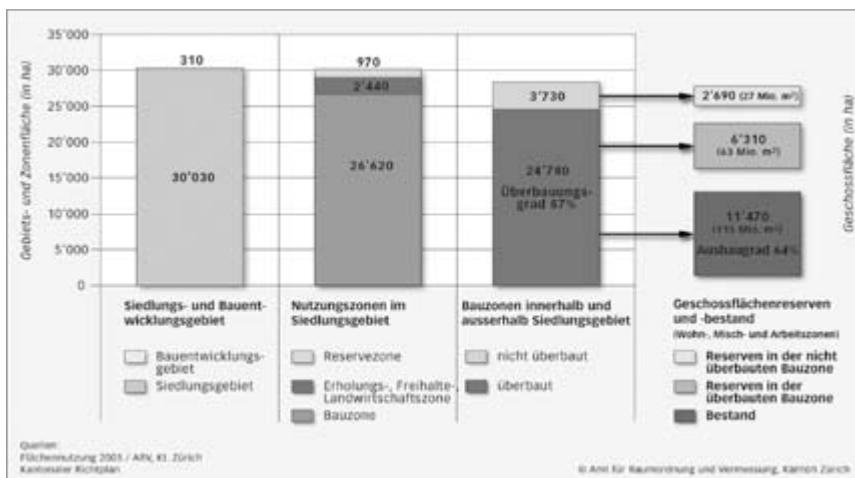


Abb. 3: Übersicht über die Flächenkategorien im Kanton Zürich

de von der theoretisch zulässigen Geschossfläche in Abzug zu bringen. Aktuelle Gebäude Daten werden über die – im ARV angesiedelte – kantonale Datendrehscheibe «Datenlogistik ZH» bezogen, wobei dieser Datensatz sämtliche bei der Gebäudeversicherung registrierten Immobilien umfasst und Angaben zu Standort, Nutzung, Gebäudevolumen sowie Erstellungsjahr enthält. Im Ergebnis liegen räumlich fein aufgelöste Daten für die Geschossflächenreserven vor, und zwar sowohl für die unüberbaute als auch für die bereits überbaute Bauzone (innere Reserve). Erst auf dieser Basis ist es möglich, Aussagen zur Siedlungsentwicklung nach innen zu machen. So konnte für den Kanton Zürich für den Zeitraum von 1992 bis 2005 der Nachweis erbracht werden, dass mehr als die Hälfte der Zunahme an Geschossflächen auf die bereits überbaute Bauzone entfiel (vgl. Abb. 3).

Das Ausweisen der Geschossflächenreserven ermöglicht aber auch weitere zentrale Auswertungen zu raumplanerischen Fragestellungen. So können Analysen zur Erschließung der baulichen Potenziale mit dem öffentlichen Verkehr an die Hand genommen werden, sofern entsprechende Angaben zu den Frequenzen an den Haltestellen vorliegen (vgl. Abb. 4). Möglich ist auch, die Auswirkungen bestehender oder geplanter Verkehrsinfrastrukturen auf die künftige Siedlungsentwicklung aufzuzeigen, zum Beispiel bezüglich der Lärmbelastung. Grenzen bestehen hingegen dort, wo es um Informationen zu brachliegenden Gebäuden geht: Diese Angaben gehen nicht aus den Bauzonen- und Gebäude daten hervor, sondern müssen im Einzelfall bei Gemeinden und Grundeigentümern ermittelt werden.

Bei den Bauzonendaten handelt es sich um für die Raumplanung unverzichtbare Schlüsselgrößen, auch wenn festgehalten werden muss, dass diese Grundlagen allein nicht ausreichen, um die Ziele der räumlichen Entwicklung erfolgreich umzusetzen. Vor

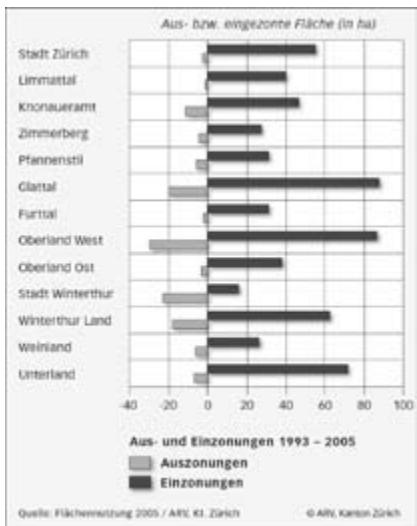


Abb. 5: Aus und Einzonungen im Kanton Zürich 1993-2005, nach Regionalplanungsgruppen

diesem Hintergrund sind die Anstrengungen des Bundes für eine amtliche Bundesstatistik mit Nachdruck zu un-

terstützen. Allerdings ist der Bund dabei auf Angaben der Kantone angewiesen. Die Erfahrungen im Kanton Zürich zeigen, dass der Nutzen der Bauzonendaten den Aufwand der Erhebung mehr als nur rechtfertigt. Die laufenden Arbeiten zur amtlichen Vermessung (AV 93) stimmen zudem zuverlässiglich, dass die Nachführung der Bauzonen und der Nutzungsbestimmungen je Zone über die Angaben der Geometer erfolgen kann. Die Erhebung des Überbauungs- und Erschliessungsstands wird auch künftig eine Gemeinschaftsaufgabe von Kanton und Gemeinden bleiben; das im Kanton Zürich gewählte Vorgehen hat sich bewährt und wird mittlerweile auch in anderen Kantonen wie etwa dem Aargau praktiziert. Schliesslich wird der gesamtschweizerische Aufbau des Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) die Ermittlung der Geschossflächenreserven in reinen Wohnzonen erleichtern. Eine

Gesamtschau der Geschossflächenreserven über alle Zonentypen wird auf dieser Basis allerdings erst dann möglich sein, wenn alle Gebäude unabhängig von ihrer Nutzung im GWR erfasst werden.



Sacha Peter, 1973, studierte Geografie und Publizistikwissenschaft in Zürich und ist seit 2001 im Amt für Raumordnung und Vermessung der Baudirektion des Kantons Zürich tätig. Seit Juli 2007 leitet er die Abteilung Kantonalplanung.



Innere Verdichtung mit Qualität

• • • •

Nathalie Mil
mil@rzu.ch

Montage: Henri Leuzinger



Die Revision des Zürcher Planungs- und Baugesetzes von 1991 fördert die innere Verdichtung. Die Folgen sind inzwischen räumlich sichtbar und verunsichern die Planungsbehörden. Eine neue Publikation der

Regionalplanung Zürich und Umgebung zeigt, wie die Gemeinden aktiv einen qualitätsvollen Veränderungsprozess aufgleisen können.

Innenentwicklung ist in der Agglomeration Zürich und damit auch für die Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) ein wichtiges Thema. Auch die Revision des Zürcher Planungs- und Baugesetzes (PBG) von 1991 erfolgte unter dieser Perspektive. Im Zuge der Revision wurde unter anderem die Definition der anrechenbaren Geschossfläche für die Kalkulation der Ausnutzung geändert. Dadurch erhöhte sich das Potenzial der inneren Verdichtung um mindestens zehn Prozent¹. Die Anwendung des Gesetzes hat eine vielschichtige Praxis ausgelöst. So entstanden beispielsweise in Einfamilienhausgebieten ortsuntypische grosse Volumen, an Hanglagen konnten in zweigeschossigen Zonen viergeschossige Bauten erstellt werden. Diese Auswirkungen sind heute räumlich sichtbar geworden und verunsichern die verantwortlichen Planungsbehörden.

Bild der Gemeinde ändert sich

Unter innerer Verdichtung wird die Erhöhung des Bauvolumens in einer überbauten Bauzone verstanden. Das theoretische Verdichtungspotenzial ist die Differenz zwischen dem vom Baurecht maximal zulässigen Bauvolumen und dem effektiv gebauten Volumen. Wie weit dieses Potenzial genutzt wird, hängt stark von den Bedürfnissen der Grundeigentümer ab. In der Regel entsteht durch die Nutzung der Verdichtungspotenziale auf den bestehenden Parzellen mehr Volumen, die Aussenräume verkleinern sich, neue Zufahrten entstehen und städtebauliche Identitätsmerkmale können verschwinden. Durch diesen Veränderungsprozess wandelt sich das Gesicht des jeweiligen Orts. Oftmals stimmt das herkömmliche Bild einer Gemeinde nicht mehr mit dem Bild überein, das die entsprechende aktuelle Bau- und Zonenordnung ermöglicht. Dies löst einerseits Widerstand aus, ermöglicht aber auch innovative Lösungen.

Sensibler Prozess

Für eine Gemeinde ist es daher wichtig, herauszufinden, was für sie an welchem Ort von Bedeutung ist und welche städtebaulichen und freiräumlichen Schwerpunkte sie setzen will. Dadurch können alte Qualitäten bewahrt und neue geschaffen werden. Zugleich wird eine solche Gemeinde eine interessante Verhandlungspartnerin für allfällige Investoren. Mit städtebaulichen Leitbildern, Stadtentwicklungskonzepten, Masterplänen, Nutzungsziffern, Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen steht den Gemeinden eine breite Palette von Möglichkeiten zur Verfügung, um die städtebauliche Qualität eines Orts zu definieren. Diese beeinflusst auch die Qualität des Lebensraums. Städtebauliche Qualität ist ortsabhängig: Was an einem Ort Gültigkeit hat, kann an einem anderen unpassend sein. Die qualitätsvolle innere Verdichtung ist deshalb ein sensibler Prozess, der von den Gemeinden und Grundeigentümern gemeinsam getragen werden sollte.²

¹ RZU, Arbeitsblätter für die Ortsplanung, Nr. 18, Pro und Kontra Ausnutzungsziffer, 1992

² Die neueste Publikation der RZU «Qualitätsvolle innere Verdichtung» (76 Seiten, 25 Fr.) zeigt Möglichkeiten auf, wie die öffentliche Hand die innere Verdichtung unterstützen und fördern kann. Der Bericht stellt 13 Fallbeispiele vor. Bezug unter info@rzu.ch.



Nathalie Mil (1970) studierte Raumplanung an der Fachhochschule Rapperswil und Mediation im öffentlichen Bereich an der Fachhochschule Bern. Seit 2006 ist sie Projektleiterin bei der Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) und befasst sich mit den unterschiedlichen Fragen der Siedlungsentwicklung. Im Teilpensum unterrichtet sie Raumplanung an der Fachhochschule Rapperswil.



Stadt Zürich; Hegianwandweg: Die neue Wohnüberbauung von 2003 schliesst eine Baulücke und schafft attraktive, ökologisch wertvolle Aussenräume (Foto: RZU)



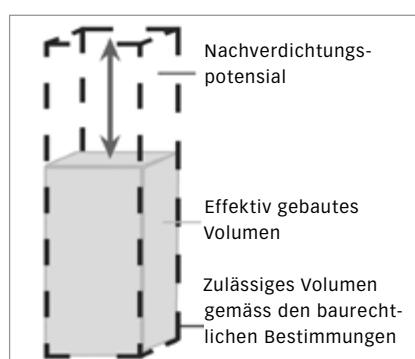
Dietikon: Gertrudstrasse: Dieses Mehrfamilienhaus in Dietikon aus dem Jahr 1958 wurde 2007 aufgestockt und mit einer zusätzlichen Raumschicht angebaut. Dabei vergrösserte sich die Wohnfläche erheblich (Fotos: RZU).



Thalwil: Langrütistrasse: Das Mansardendach des Gebäudes aus dem Jahr 1926 wurde 2005 abgebrochen und mit einem zusätzlichen Geschoss und Attika aufgestockt (Fotos: Müller_und_Fleischli; RZU).

Regionalplanung Zürich RZU

Die Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) ist ein Planungs-Dachverband, zu dem sich die Stadt Zürich, die sechs angrenzenden Planungsregionen sowie der Kanton Zürich zusammengeschlossen haben. Die RZU besteht seit 1958 als parteipolitisch unabhängiger Verein.



Nutzungsreserven im Gebäudebestand ausschöpfen

• • • •

Martin Vinzens
martin.vinzens@are.admin.ch
Matthias Howald
matthias.howald@are.admin.ch



Die baulichen Nutzungsreserven innerhalb des überbauten Gebiets sind hoch. Untersuchungen, die den aktuellen Gebäudebestand mit der in den kommunalen Zonenordnungen zulässigen Ausnutzung vergleichen, zeigen eine beträchtliche Anzahl von Geschossflächen, die im bestehenden Sied-

lungsgebiet zusätzlich gebaut werden könnten. Der vor Jahren geprägte Ausspruch der «Ver-Dichtung und Wahrheit» deutet indessen an, dass Skepsis besteht, ob sich die angestrebte bauliche Verdichtung tatsächlich realisieren lässt.

Aussagekräftige Zahlen zur Bautätigkeit innerhalb des Gebäudebestands sind heute kaum vorhanden. Aufschlussreich ist die Beobachtung des Kantons Zürich, wonach in den Jahren 1993 bis 2005 neun Millionen Quadratmeter oder mehr als die Hälfte des Geschossflächenzuwachses in bereits vor 1993 überbauten Bauzonen realisiert wurden. Zeugnis einer regen Planungs- und Bautätigkeit im Baubestand geben auch die vielen in der Zeitschrift «Tec21» publizierten Architekturwettbewerbe, die fast ausschliesslich Areale innerhalb gewachsener Dorf- und Stadtstrukturen betreffen. Gemäss einer Studie aus Deutschland, die gut auf Schweizer Verhältnisse übertragen werden könnte, übersteigt die Modernisierungstätigkeit seit einigen Jahren den Neubauanteil am Wohnungsvolumen.¹

Mehr Transparenz in Nutzungsreserven

Angesichts der Skepsis gegenüber der baulichen Verdichtung hat uns interessiert, wie viele zusätzliche Geschossflächen im Bestand tatsächlich erstellt werden könnten. Datengrundlagen für eine gesamtschweizerische Abschätzung sind nur spärlich vorhanden. Einige Kennziffern liefern die bereits in die Jahre gekommenen Studien der nationalen Forschungsprogramme «Stadt und Verkehr» sowie «Boden». In diesen Studien wurden anhand von Testgebieten die «sinnvoll nutzbaren» Reserven berechnet. Dabei wurden auch Kriterien wie beispielsweise Besonnung, Erhalt von Grünflächen, Lärm, Interesse des Eigentümers und Erneuerungsbedürftigkeit der Gebäude berücksichtigt. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse und der Daten aus der Bauzonensistik lassen sich für die Schweiz Reserven von 80 bis 100 Millionen Quadratmeter Geschossflächen hochrechnen, die über die nächsten 15 bis 20 Jahre innerhalb der überbauten Bauzonen erstellt werden könnten.

Vor dem Hintergrund dieser Reserven einerseits und dem anhaltenden Siedlungswachstum in die Fläche andererseits fordert das ARE ein Siedlungsflächenmanagement, das eine bessere Übersicht über die vorhandenen Nutzungsreserven erstellt. Gleichzeitig sollen gute Rahmenbedingungen Anreize für eine Nutzung dieser Reserven schaffen.

Ein solches Siedlungsflächenmanagement zielt auf:

- die Nutzung der inneren Reserven;
- die Werterhaltung und Erneuerung des bestehenden Gebäudeparks und der Infrastrukturen;
- die Aufwertung des öffentlichen Raums sowie auf die Reduktion der Verkehrsichte in Wohnquartieren und Dorfkernen;
- die Revitalisierung von Dorfzentren;
- und nicht zuletzt auch auf Synergien zwischen den Gemeinden durch eine vermehrte interkommunale Zusammenarbeit in der Raumplanung.

Baselbieter Modell soll Schule machen

Eine solche Entwicklung nach innen ist eine elementare Voraussetzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Wesentliche Bausteine dazu bilden einerseits die Erhebung und die Übersicht über die baulichen Reserven und andererseits deren Nutzung.

Art. 31 Abs. 3 der Raumplanungsverordnung verpflichtet die Behörde, welche die Nutzungspläne erstellt, zur Erhebung der Reserven, Art. 47 Abs. 2 zur haushälterischen Nutzung. Das damalige Bundesamt für Raumplanung publizierte dazu schon 1996 die Broschüre «Innere Nutzungsreserven»². Aufwand, fehlende Datengrundlagen und vielfältige Hindernisse behindern jedoch bis heute den Vollzug dieser Aufgabe. Eine Ausnahme bildet der Kanton Zürich, der rein rechnerisch die Differenz des rechtlich zulässigen zum tatsächlich realisierten Ausbaugrad ermittelt.³

Mit der Einführung des Geoinformationsgesetzes (GeoIG) eröffnet sich eine Möglichkeit für die bessere Umsetzung der oben erwähnten bundesrechtlichen Bestimmungen. Durch das GeoIG ist das ARE verpflichtet, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen ein minimales Geodatenmodell zum Stand von Erschliessung und Nutzungsreserven bereitzustellen. Aufgrund der positiven Erfahrungen im Kanton Basel-Landschaft mit «Raum+» lässt sich bereits jetzt ein mögliches Anwendungsbeispiel erkennen. Das ARE wird ausloten – auch anhand des Modellvorhabens des Kantons Schwyz – inwieweit «Raum+» anderen Kantonen zur Übernahme angeboten werden könnte.

Bund will Industriebrachen beleben

Besonders exponierte Areale im Zusammenhang mit inneren Reserven sind Industrie- und Gewerbebrachen. Um deren Umnutzung zu fördern, hat der Bundesrat am 18. Juni 2008 einen Massnahmenplan gutgeheissen, den ein Postulat von Nationalrätin Leutenegger Oberholzer verlangte. Der Plan sieht für die Jahre 2008 bis 2011 folgende Massnahmenbereiche vor:

- Der Bund als Nutzer, Entwickler und Eigentümer von Brachflächen
- Aufarbeitung von nationalem und internationalem Know-how
- Übersicht über die Brachflächen
- Anpassung der rechtlichen Grundlagen und Förderung.

Bei der Umnutzung von Industriebrachen und der Erneuerung von Wohnquartieren sind verstärkt Fragestellungen in den Vordergrund gerückt, die neben den baulichen, verkehrstechnischen und energetischen auch die gesellschaftlichen und prozessspezifischen Herausforderungen ansprechen. Mit den Arbeiten zu den Industriebrachen und zum Thema «Projet Urbain», das die Aufwertung von benachteiligten Quartieren zum Ziel hat, sowie mit einzelnen Modellvorhaben



Industriebrachen machen einen wesentlichen Teil der ungenutzten Bauzonen aus

des ARE und des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO konnten dazu bereits wichtige Erkenntnisse gewonnen werden.

Nicht zuletzt deshalb werden die Fördermassnahmen im Rahmen der Modellvorhaben Nachhaltige Entwicklung weitergeführt (siehe Beitrag S. 33). Ein zentrales Anliegen ist, dass der Bund optimal von den Erfahrungen aus den Projekten profitiert und sie in die Weiterentwicklung der Raumordnungspolitik einfließen lassen kann. Gleichzeitig sollen diese Erkenntnisse zum Nutzen weiterer Vorhaben allgemein zugänglich gemacht werden.

¹ Oswald, Rainer, Systematische Instandsetzung und Modernisierung im Wohnungsbestand, Fraunhofer IRB Verlag, Stuttgart 2003.

² Innere Nutzungsreserven, Vollzugshilfe zur Erhebung, Beurteilung und Mobilisierung der Nutzungsreserven in weitgehend überbauten Bauzonen. BRP 1996.

Hinweis: Die Anforderungen an die Verwendung der Bezeichnung «Vollzugshilfe» sind in der Zwischenzeit deutlich gestiegen. Heute müsste von «Arbeitsinstrument» gesprochen werden, um insbesondere auf die Ämterkonsultation verzichten zu können, die hier weder sinnvoll noch zweckdienlich wäre.

³ Baudirektion Kanton Zürich: Raumbeobachtung Heft Nr. 25. Zürich, Dezember 2007.

37 Prozent der rechtlich maximal zulässigen Ausnutzung sind nicht genutzt; dies ent-

spricht 63 Millionen Quadratmetern Geschossflächen. Departement Bau, Verkehr und Umwelt Kanton Aargau: Raumentwicklung Aargau. Entwurf zur Vernehmlassung. Aarau, September 2005. 40 Prozent der rechtlich maximal zulässigen Ausnutzung sind nicht genutzt. Amt für Raumplanung Kanton Basel-Landschaft: Tagung im Rahmen des Projekts «Raum++», 24.6.2008: Ergebnis zu den Bauzonenreserven BL total: fünf bis sechs Prozent der bebauten Flächen können entwickelt werden, was 25 Prozent der unüberbauten Flächen entspricht.

Schluss auf Seite 32

Das ARE unterstützt, zum Teil gemeinsam mit anderen Bundesämtern, Modellvorhaben verschiedener Projektträger. Diese zeigen, wie der vorhandene Gebäudebestand besser genutzt und damit das verdichtete Bauen begünstigt werden kann.

Das ARE hat mit dem Förderprogramm Nachhaltige Entwicklung sowie den Modellvorhaben Agglomerationspolitik in den letzten Jahren verschiedene innovative Projekte unterstützt, die auf Initiative von Gemeinden, Regionen, Kantonen sowie privater und gemischter Trägerschaften lanciert wurden. Aufgrund dieser Erfahrungen wurde im Januar 2007 erstmals eine gemeinsame Ausschreibungsrunde «Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung» mit den drei Bereichen Agglomerationspolitik, nachhaltige Siedlungsentwicklung sowie Synergien im ländlichen Raum lanciert, wobei beim letzten Bereich auch die Bundesämter für Umwelt und Landwirtschaft sowie das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO beteiligt sind. Ein schweizweiter Erfahrungsaustausch auf Bundes-, Kantons- und Gemeindestufe soll dazu beitragen, Projektergebnisse auf vergleichbare örtliche oder politische Situationen zu übertragen. Die im Folgenden dargestellte Auswahl von Projekten repräsentiert das breite Spektrum der vom ARE unterstützten Aktivitäten in den Bereichen «Siedlungsflächenmanagement» und «Innenentwicklung».

Kanton Schwyz Reserveflächen für eine Siedlungsentwicklung nach innen:

Erarbeitung eines differenzierten Siedlungsflächenmanagements zur Förderung und qualitativen Verbesserung der Siedlungsentwicklung nach innen. Projektträger: Volkswirtschaftsdepartement Kanton Schwyz/Amt für Raumplanung.

Stadt Schaffhausen Nachhaltige Siedlungsentwicklung in Kooperation mit privaten Wohneigentümern:

Erarbeitung von Anreizstrategien für die Aufwertung von Wohnliegenschaften und Umsetzung in Projekten. Projektträger: Stadt Schaffhausen.

Kanton Luzern Fonds de Roulement für Industriebrachen:

Aufbau einer gemischtwirtschaftlichen Trägerschaft, die Vorleistungen zur markttauglichen Aufbereitung von Brachflächen im Kanton Luzern erbringt. Projektträger: Hochschule für Wirtschaft HSW Luzern/Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR.

Stadt Lausanne Des quartiers durables pour l'agglomération lausannoise:

Aufbau und Anwendung eines erweiterbaren Instruments zur Verbesserung und Verfeinerung der nachhaltigen Quartierentwicklung. Projektträger: Equiterre/tribu' architecture.

Kanton Jura Le développement durable du milieu bâti:

Umsetzung eines Förderprogramms, das dem Trend entgegenwirkt, dass sich die Altstadtkerne entvölkern, während Neubauten an den Stadträndern auf der grünen Wiese erstellt werden. Projektträger: Service de l'aménagement du territoire.

Martin Vinzens, martin.vinzens@are.admin.ch



Martin Vinzens, 1962, dipl. Arch. ETH und Planer NDS ETH, arbeitet seit 2002 beim ARE und ist stellvertretender Leiter der Sektion Siedlung und Landschaft. Neben den allgemeinen Aufgaben der Sektion ist er insbesondere zuständig für Fragen zur Siedlungsentwicklung nach innen, zu den Industrie- und Gewerbebrachen, zum Zweitwohnungsbau und zu den Fahrenden. Daneben betreut er einzelne Modellvorhaben zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung.



Matthias Howald, 1971, dipl. Arch. ETH und Planer MAS ETH, arbeitet seit 2006 beim ARE und betreut in der Strategiegruppe Richtplanung im Projekt «3. Generation Richtplanung» den Bereich Siedlung sowie in der Sektion Siedlung und Landschaft die Konzeptstudie «Nutzungsreserven im Bestand». Daneben vertritt er die Interessen von Strategiegruppe und Sektion in der internen Raumbeobachtungs- und Indikatorenkoordination.

Modellvorhaben des Kantons Jura: Aufwertung des Wohnraums in alten Ortskernen – Pilot-Projekt in Pruntrut

• • • •

Dominique Nusbaumer
dominique.nusbaumer@jura.ch



Im Kanton Jura könnte in naher Zukunft in einigen Orten eine Abwanderung aus den Zentren in attraktivere Randquartiere stattfinden. Längerfristig wird möglicherweise ein ganzer Teil des architektonischen Erbes der jurassischen Städte und Dörfer mangels

Unterhalt verschwinden. Vielerorts ist der Prozess bereits im Gang. Um dieser bedrohlichen Entwicklung zu begegnen, will der Kanton eine Alternative fördern: das Wohnen im alten Ortskern.

Die Frage der Aufwertung des Wohnraums in den alten Ortskernen beschäftigt die Behörden des Kantons Jura seit langem. Anlässlich von sieben Workshops untersuchte der jurassische «Service de l'aménagement du territoire» ein umfassendes Programm zur Aufwertung des Wohnraums. Geprüft wurde außerdem eine rechtliche Grundlage, die es dem Kanton und den Gemeinden ermöglichen würde, systematisch Massnahmen zu ergreifen, um die Aufwertung der Gebäude in den alten Ortskernen zu unterstützen (ausschliesslich ISOS-Standorte¹⁾.

Über 660 Wohnungen stehen leer

Die Aufwertung des Wohnraums in den alten Ortskernen kann nicht nur für sich allein betrachtet werden. Es geht um eine Gesamtheit verschiedener Probleme, die nicht ausschliesslich die Wohnfrage, sondern sämtliche Funktionen des alten Ortskerns betreffen: Geschäfte, Dienstleistungen, Freizeitaktivitäten und öffentliche Räume. Indem beim Wohnraum angesetzt wird, sollen die Zentren unserer Städte und Dörfer wieder attraktiver gemacht werden. Es handelt sich somit nicht um eine rein quantitative Frage – selbst wenn heute im Kanton über 660 Wohnungen leer stehen –, sondern auch um eine qualitative Frage.

Auf diese Weise wird die Situation in Objektblatt 1.11 des vom Parlament im November 2005 verabschiedeten kantonalen Richtplans festgehalten. Das für die Behörden rechtsverbindliche Objektblatt umfasst sechs Raumplanungsgrundsätze und eine Reihe von Aufträgen an die kantonale Verwaltung.

Dabei handelt es sich um folgende Grundsätze:

1. Fördern durch Anreize (insbesondere finanzieller Art), organisatorische und Begleitmassnahmen;
2. keine Veränderung der wesentlichen Merkmale der Ortsbilder;

3. Vorrang für die Siedlungserneuerung vor der Siedlungserweiterung;
4. Aufwertung der öffentlichen Räume;
5. Gewährleistung einer differenzierten Verdichtung und einer sanften Aufwertung.

Die Projekte müssen zum einen den Kriterien einer differenzierten Verdichtung genügen, das heisst, die wesentlichen Merkmale der Ortsbilder und Landschaften dürfen durch die Verdichtung nicht verändert werden. Zum andern soll die Aufwertung sanft vonstatten gehen. Dies bedeutet, dass der Nutzwert der Gebäude unter Rücksichtnahme auf ihre Substanz durch die Verdichtung qualitativ gesteigert wird. Nicht gemeint sind hier die normalen Unterhaltsarbeiten.

Das Aufwertungsprogramm wurde einer Evaluation der Gesundheitswirkungen unterzogen – einem Verfahren, das in der Schweiz neu ist. Im Übrigen wurde im Rahmen eines Ideenwettbewerbs eine Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen von Massnahmen in den alten Ortskernen lanciert. Die beiden Dokumente sind auf der Website www.jura.ch/sat verfügbar.

Pilotprojekt und Modellvorhaben des Bundes

Die Kantsregierung hat beschlossen, vor der öffentlichen Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf einen Versuch mit einem Pilotprojekt durchzuführen. Dieses wird während vier Jahren in einer städtischen Gemeinde (Porrentruy) und einer ländlichen Gemeinde (Fontenais-Villars) umgesetzt. Für die Realisierung des Projekts benötigt der Kanton die entsprechenden finanziellen Mittel. Das Vierjahresbudget beläuft sich auf 877'000 Franken. Vor kurzem hat das Kantonsparlament einen Rahmenkredit in der Höhe von 477'000 Franken freigegeben; die Stadt Porrentruy hat für 2008 195'000 Franken zu gunsten des Projekts budgetiert.

Für das Aufwertungsprogramm wurde eine Partnerschaft mit dem Bund in Form eines Modellvorhabens für die nachhaltige Siedlungsentwicklung beantragt. Daraufhin verpflichtete sich das Bundesamt für Raumentwicklung für vier Jahre finanziell. Im Rahmen des Modellvorhabens wird vom Projekt erwartet, dass es die drei Schlüsseldimensionen der nachhaltigen Entwicklung positiv beeinflusst:

1. Eine Siedlungsentwicklung, die Infrastrukturkosten spart, indem anstatt Neubauten an der Peripherie die Aufwertung des Wohnraums in den alten Ortskernen gefördert wird, wo die Infrastruktur bereits vorhanden ist und wo die Dichte einem Quartier mit dreistöckigen Wohnbauten entspricht;
 2. Eine höhere Siedlungsqualität, indem das Minoritätenprinzip sichergestellt wird. Weiter soll die Suche nach einem neuen Gleichgewicht zwischen Lebensqualität und architektonischem Erbe sowie nach einem optimalen Verdichtungs- und Aufwertungsgrad finanziell unterstützt und die architektonische Qualität belohnt werden.
 3. Eine haushälterische Bodennutzung, indem sämtliche Finanzhilfen im Zusammenhang mit dem Förderprogramm für jene Gemeinden ausgeschlossen werden, die keinen vom Kanton genehmigten Richtplan mit den lokal angepassten Strategien für eine aktive Ausrichtung der Siedlungsentwicklung nach innen besitzen.
- ### Bedingungen der Umsetzung
- Für die Gewährung von Finanzhilfen durch Kanton und Gemeinden gibt es verschiedene Kriterien:
1. Daten des Nutzungsplans und des kommunalen Baureglements;
 2. Planungsgrundsätze des kantonalen Richtplans;
 3. Angaben z.B. aus dem ISOS;

4. Suche nach einfachen und wirtschaftlich tragbaren Lösungen.

Das Prinzip besteht darin, dass der Kanton und die beiden Pilotgemeinden in der Versuchsphase die Ausarbeitung von quantifizierten, umfassenden Vorprojekten sowie von Baugesuchen finanziell unterstützen. Pro Objekt sollen der Kanton maximal 15'000 Franken und die betroffene Gemeinde 25'000 Franken beitragen. Wenn man je Projekt mit maximal 40'000 Franken rechnet, können 16 Projekte mit mehreren Dutzend Wohnungen unterstützt werden.

Unter anderem liegt das Interesse eines solchen Vorhabens darin, dass die Finanzhilfen in der Ausarbeitungsphase der Projekte gewährt werden – was zur Verbesserung der Qualität beiträgt – und im Eigenkapital der Bauherr-

schaft verbucht werden können. Dies vereinfacht die Erstellung von Finanzierungsplänen für die Investitionen. Besondere Aufmerksamkeit erfordert es, die Qualität der Projekte langfristig zu wahren. Kanton und Gemeinden müssen ihre Investitionen aufwerten und neue Projekte anregen. Information und Werbung sind deshalb unerlässlich. In diesem Zusammenhang ist die alle zwei Jahre stattfindende Verleihung eines Preises in der Höhe von 15'000 Franken vorgesehen.

Aufgrund der Erkenntnisse nach den ersten zwei Jahren des Pilotprojekts wird es möglich sein, die Voraussetzungen für eine Durchführung des Projekts auf Kantonsebene festzulegen. Voraussetzungen dafür sind ein kantonales Gesetz und ein langfristiger Rahmenkredit.

Die Aufwertung von Wohnraum in alten Ortskernen beschäftigt Behörden schon lange – jetzt hat der Kanton Jura in Pruntrut ein Pilot-Projekt lanciert

¹ Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz.

² Das Minoritätenprinzip besagt, dass die Faktoren, die in raumplanerischer Hinsicht für die so genannt schwächsten Bevölkerungsgruppen positiv sind, auch für die übrige Bevölkerung positiv sind (Beispiel: behinderte Menschen im Rollstuhl).

(Übersetzung)



Dominique Nusbaumer, 1946, liess sich nach seinem Architekturstudium in der Schweiz (Architekt HTL) und in Paris (Architektendiplom der Ecole nationale supérieure des Beaux-Arts) auch im Bereich Raumplanung ausbilden: Er erlangte eine Licence et une Maîtrise en urbanisme der Universität Paris VIII-Vincennes. 1979 wurde er Kantonsplaner des neu entstandenen Kantons Jura. Diese Funktion nimmt er heute noch wahr.



Konzertierte Eigenständigkeit: Die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler legt Bausteine einer nachhaltigen regionalen Raumentwicklung

• • • •

Anke Ruckes
ruckes@isp.rwth-aachen.de
Margret Schultz
margret.schultz@aw-online.de

Jürgen Reinders
juergen.reinders@aw-online.de



Neue Ansätze regionaler Planung sind geprägt durch unterschiedliche interkommunale Kooperationsformen: Im Regionalen Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (:rak) wird seit 1991 dieser Ansatz der Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis von den beteilig-

ten Kreisen und Kommunen verfolgt. Aktuell wird in Kooperation mit der RWTH Aachen University, Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr, eine Entscheidungshilfe für die räumliche Siedlungsentwicklung in der Region erarbeitet.

Die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler liegt am südlichen Rand der Metropolregion Rhein-Ruhr. Sie umfasst mit ihren mehr als eine Million Einwohnern eine Fläche von 2000 Quadratkilometern in den beiden Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Neben der Stadt Bonn umfasst die Region den angrenzenden Rhein-Sieg-Kreis und den Kreis Ahrweiler. Dem Agglomerationsraum entlang der Rheinschiene mit ober- und mittelzentralen Infrastruktureinrichtungen steht ein vergleichsweise dünn besiedeltes, eher ländlich geprägtes Umland gegenüber, das wichtige Entlastungs- und Freizeitfunktionen erfüllt.

Der Regionale Arbeitskreis :rak

Die Verlagerung der Bundesregierung von Bonn nach Berlin stellte die bis dahin günstig verlaufene Entwicklung plötzlich in Frage. Binnen kürzester Zeit musste sich die Region im Wettbewerb mit anderen Städten und Regionen neu positionieren. Der Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (:rak) entstand unmittelbar in den Stunden nach dem Hauptstadtbeschluss – zunächst aus der Not und der Überzeugung heraus, die Fol-

gen dieses Beschlusses nur solidarisch bewältigen zu können. Mit dem Planungsansatz kooperativer Verfahren haben die Akteure mit dem strukturpolitischen Leitbild des «Fünf-Säulen-Modells» und dem raumordnerischen Konzept der «dezentralen Konzentration» ein tragfähiges Gerüst dafür geschaffen.

Der :rak ist eine freiwillige Kooperationsform, in der die beiden Kreise und alle 28 Kommunen der Region in unterschiedlichen Aufgabenfeldern der räumlichen Planung aktiv sind. Ziel ist es, eine nachhaltige Raumentwicklung zu fördern und auf die sich immer rascher ändernden gesellschaftlichen Anforderungen zu reagieren. Der Regionale Arbeitskreis vermittelt zwischen der lokalen Planungshoheit und der Regional- bzw. Landesplanung, indem er durch Informationsaustausch und Kommunikation dazu beiträgt, gemeinsam abgestimmte Projekte auf die kommunale Ebene zu tragen.

Die Arbeitsweise des :rak ist durch nicht-formalisierte Verfahren gekennzeichnet.

Zusammenfassend lässt sich die Kooperation in Anlehnung an die «Rheinischen Regeln» folgendermassen charakterisieren:

- den Zuschnitt der jeweiligen Problemlagen flexibel gestalten;

- lösbare Aufgaben angehen, um Konflikte frühzeitig zu entschärfen;
- konzertierte Eigenständigkeit: Planungshoheit der Kommunen nicht zur Disposition stellen und sich eigenständig der regionalen Kooperation anschliessen;
- externe Moderation für komplexe Problemstellungen einsetzen, um Vertrauen zu schaffen und präzise Ergebnisse zu erzielen.

Bausteine einer nachhaltigen Raumentwicklung

Einen zentralen Schwerpunkt der Arbeit des :rak stellt die nachhaltige und regional abgestimmte Wohnbauentwicklung dar. Dabei werden besonders durch die Festlegung auf gemeinsame Leitbilder und Qualitätskriterien Impulse für den Wohnungsbau in der Region gegeben.

Folgende Bausteine bieten einen kurzen Überblick über bisherige Aktivitäten:

- 1993-1995: Regionale Wohnungsmarktuntersuchung, Bewertung von Wohnbauflächen (Potenzialanalyse) und Vereinbarung von Qualitätskriterien
- 1996-1999: Entwicklung eines Impulsprogramms für innovativen und zukunftsorientierten Wohnungsbau
- 1999: Auslobung des Wettbewerbs «Impulsauszeichnung 2000»
- 2001-2003: Modellvorhaben einer Regionalen Budgetierung der Wohnbauförderungsmittel (inzwischen ist daraus der Regelfall geworden)
- 2007-2008: Regionales Handlungskonzept Wohnen 2020 – Entwicklung eines Orientierungsrahmens mit Handlungsempfehlungen

Regionales Portfoliomangement

Ein weiterer Baustein ist ein Forschungsprojekt zur nachhaltigen Wohnbauentwicklung, das derzeit unter der Leitung des Instituts für Stadt-



Abb. 1: Lage der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler in der Bundesrepublik Deutschland



Abb. 2: Das raumordnerische Leitbild der «dezentralen Konzentration» – Stärkung der Mittelpunkte und Orientierung am Schienennetz

bauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen University in Zusammenarbeit mit den Kommunen des :rak erarbeitet wird.

Das Forschungsprojekt «Regionales Portfoliomangement» wird vom deutschen Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des REFINA-Programms (Strategien für eine effiziente Flächennutzung) gefördert. Das Forschungsprojekt setzt beim Konzept der Nachhaltigkeit an und untersucht insbesondere die regionalen Steuerungsmöglichkeiten zur Flächenausweisung und -nutzung. Ausgangspunkt ist die Aufarbeitung der Wirkungszusammenhänge der Flächennutzung und die Quantifizierung von Kosten anhand eines repräsentativen Portfolios unterschiedlicher Flächenpotenziale. Neben den Kosten für die innere und äußere Erschließung und die soziale Infrastruktur werden unter anderem auch Impulse für das Umfeld und Schäden für die Umwelt monetarisiert.

Internetportal www.wohnregion-bonn.de

Das Internetportal [wohnregion-bonn.de](http://www.wohnregion-bonn.de) erweitert das über den Zeitraum der Kooperation aufgebaute Netzwerk in der Region. Hier werden verfügbare Informationen, unter anderem zum



Abb. 3: Das «Fünf-Säulen-Modell» als strukturpolitisches Leitbild

Thema Bauen und Wohnen, für Planer und Bauherren in einer Datenbank und interaktiven Karten zusammengetragen. Weiter informiert das Portal über spezielle Wohnangebote in der Region und bietet Links zu regionalen Immobilienplattformen. Somit ist die Homepage ein wesentliches Element des regionalen Standortmarketings und der regionalen Planung.

Das Einüben der regionalen Zusammenarbeit war ein langer und oft auch mühseliger Prozess. In der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler ist es aber gelungen, neben einer Kultur der Kooperation auch Prozesskompetenz und persönliche Netzwerke aufzubauen. Zum Erfolg dieser regionalen Zusammenarbeit hat entscheidend

beigetragen, dass Erwartungen, Kooperationsstrukturen, Finanzierungsformen, Kommunikationsstil und Konfliktmanagement präzise aufeinander abgestimmt werden. In der Region wird mit dem Kooperationsleitbild des « gegenseitigen Nutzens » eine grundlegende Erkenntnis vertreten: «Bonn braucht die Region – die Region braucht Bonn.»

www.wohnregion-bonn.de

www.refina-info.de

www.isb.rwth-aachen.de

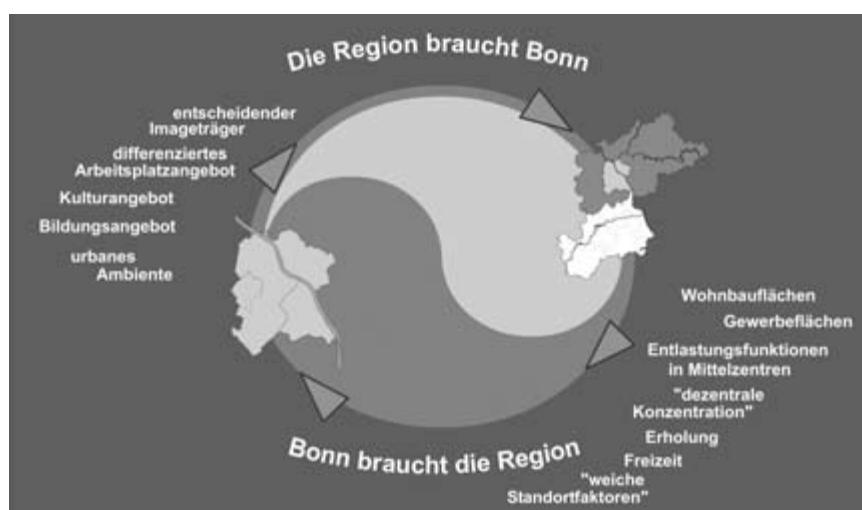


Abb. 4: Das Kooperationsleitbild des «Gegenseitigen Nutzens»



Anke Ruckes, 1975, Dipl.-Ing. Städtebau/Stadtplanung, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im REFINA-Forschungsprojekt «Regionales Portfoliomangement» am Institut für Städtebauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen University.



Margret Schultz, 1975, ist Diplom-Geografin und arbeitet seit 2002 für den Kreis Ahrweiler und die Geschäftsstelle des :rak.



Jürgen Reinders, 1960, Diplom-Geograf, arbeitet seit 1997 für die Geschäftsstelle des :rak.

Editorial

• • • •

Kurt Infanger
Chef de la section Bases, ARE
kurt.infanger@are.admin.ch



**«Les réserves de zones à bâtir sont
surdimensionnées et mal situées»**

• • •

En Suisse, la tendance effrénée à la surconsommation de sol est sans doute le défi majeur que doit relever la politique de développement territorial. Bien que la Constitution fédérale exige de veiller à « une utilisation judicieuse et mesurée du sol », l'utilisation du sol ne va guère dans le sens de la durabilité.

Dans le Rapport 2005 sur le développement territorial, l'Office fédéral du développement territorial avait déjà établi que les zones à bâtir étaient surdimensionnées et situées à des endroits inopportun. La première Statistique officielle des zones à bâtir, qui vient de paraître, confirme ces premières conclusions. Elle permet d'obtenir une vue d'ensemble de la surface et de la localisation des zones à bâtir et présente une analyse des réserves de zones à bâtir: 17 à 24 pour cent de la surface totale d'environ 227'000 hectares de zones à bâtir ne sont pas construits.

Ces réserves de zones à bâtir pourraient accueillir des logements et des emplois supplémentaires pour 1,4 à 2,1 millions de personnes. Or la démographie ne continuera à croître que très légèrement en Suisse. Les réserves sont par conséquent surdimensionnées. Elles sont par ailleurs situées à des endroits inadéquats: comme le montre la statistique, elles se trouvent essentiellement dans les zones rurales. Les communes rurales et les communes touristiques, sur-

tout, disposent des plus grandes réserves constructibles. Par contre, dans les agglomérations densément peuplées connaissant une croissance dynamique, le terrain à bâtir est devenu un bien rare et particulièrement recherché.

Les surfaces à bâtir sont-elles en passe d'être épuisées dans les grands centres? De quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin? Les reconversions ainsi que les opérations de densification et de reconstruction offrent-elles une marge suffisante pour répondre aux besoins croissants? L'émission de certificats d'utilisation du sol négociables permettrait-elle de compenser la création de nouvelles zones à bâtir par des déclassements? Comment rendre durables les zones à bâtir du futur?

Le présent numéro de Forum est consacré à ces questions et devrait vous fournir des réponses et des pistes de réflexion autour de cette problématique. Il reprend les statistiques les plus récentes sur les zones à bâtir de Suisse. Son but est d'améliorer la compréhension de ce sujet aux interdépendances complexes et de constituer une base de discussion politique permettant d'encourager un développement territorial durable.

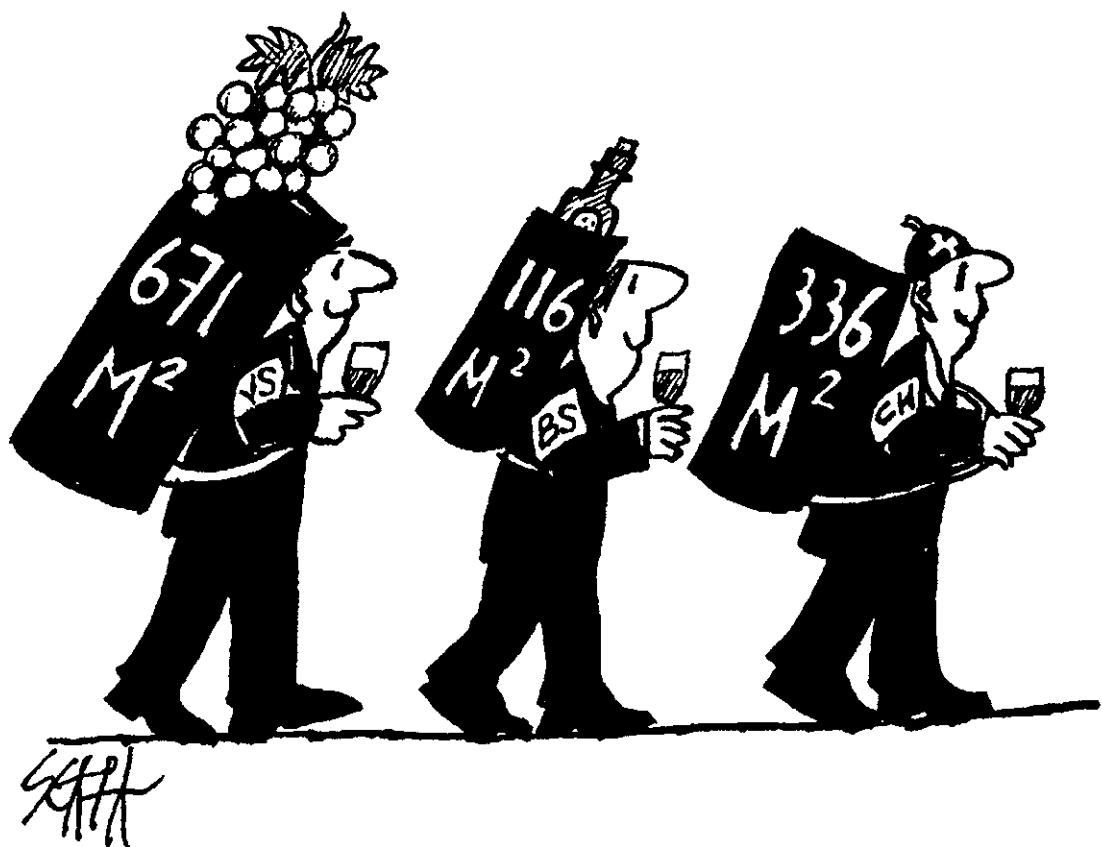
(traduction)



La Statistique suisse des zones à bâtir: une base d'analyses approfondies

• • • •

Raffael Hilber
raffael.hilber@are.admin.ch



Le 23 octobre 2008, l'ARE a publié la première Statistique officielle des zones à bâtir. Cette étude donne pour la première fois des informations détaillées sur la surface et la localisation des zones à bâtir en Suisse. Les géodonnées harmonisées par l'ARE

dans le cadre de l'établissement de cette Statistique constituent une base utile pour des analyses plus approfondies, par exemple pour la détermination de la superficie et de la situation des zones à bâtir non construites.

Actuellement, la Suisse compte 227'000 hectares de terrains affectés à la zone à bâti. Près de la moitié de cette superficie est consacrée à l'habitation. Plus d'un cinquième de la surface des zones à bâti de Suisse se trouve dans les cantons de Zurich et de Berne, ce qui paraît logique si l'on considère leur superficie importante et le chiffre élevé de leur population. Pour affiner cette estimation de la répartition spatiale des zones à bâti et de leur densité d'utilisation, il faut se référer à une valeur proportionnelle. La plus facile à calculer est le rapport entre la surface de zone à bâti et le nombre d'habitants dans la zone à bâti.

En 2007, chaque personne occupait en moyenne 336 mètres carrés de terrain à bâti. Cette proportion permet de mettre en évidence les différences régionales: la surface de zone à bâti par personne est en moyenne de 116 mètres carrés dans le canton densément peuplé de Bâle-Ville, mais elle est près

de six fois supérieure, à 671 mètres carrés, dans le canton du Valais. Toutefois, les différences de surface de zone à bâti par personne ne dépendent pas en premier lieu du canton. Le critère déterminant est le type de commune. Sur une carte affichant ces données, on voit clairement que la surface de zone à bâti par habitant est nettement moindre dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Autour des villes de Zurich, Berne et Bâle, les cercles qui symbolisent la surface de zone à bâti par habitant sont beaucoup plus petits que dans la plupart des régions essentiellement rurales. Cependant, dans les cantons présentant globalement une petite surface à bâti par habitant, presque toutes les communes ont, quel que soit leur type, une superficie comparativement petite.

Un quart de la surface constructible n'est pas encore construit

Dans l'optique de l'aménagement du territoire, il est particulièrement intéressant de connaître la superficie et l'emplacement des réserves de zones à bâti. Ces réserves sont constituées de zones à bâti non construites et de possibilités de construction à l'intérieur des zones à bâti déjà construites. Une méthode développée par l'ARE et se référant aux données de la Statistique des zones à bâti et à d'autres données de base a permis d'obtenir les dimensions et la localisation des zones à bâti sous forme comparable au niveau national.

Selon les calculs de l'ARE, entre 38'000 et 53'000 hectares des quelque 227'000 hectares de zones à bâti en Suisse ne sont pas encore construits. Ils représentent 17 à 24 % de la surface totale en zone à bâti. Entre 174'000 et 189'000 hectares de ces zones à bâti (76 à 83 %) sont déjà construits. L'étendue des zones à bâti non construites diffère fortement d'une région à l'autre. Cette surface diminue proportionnellement avec le caractè-

re urbain des communes (cf. carte). Les différences entre les cantons sont également très marquées. Un canton urbain comme celui de Bâle-Ville ne compte presque plus de surfaces de zones à bâti non construites alors que les cantons du Valais, Fribourg et Glaris en ont comparativement encore beaucoup. La surface constructible non construite oscille entre 25 et 40 % dans ces cantons alors qu'elle varie de 5 à 30 % dans tous les autres cantons.

Des réserves d'utilisation considérables à l'intérieur du milieu bâti

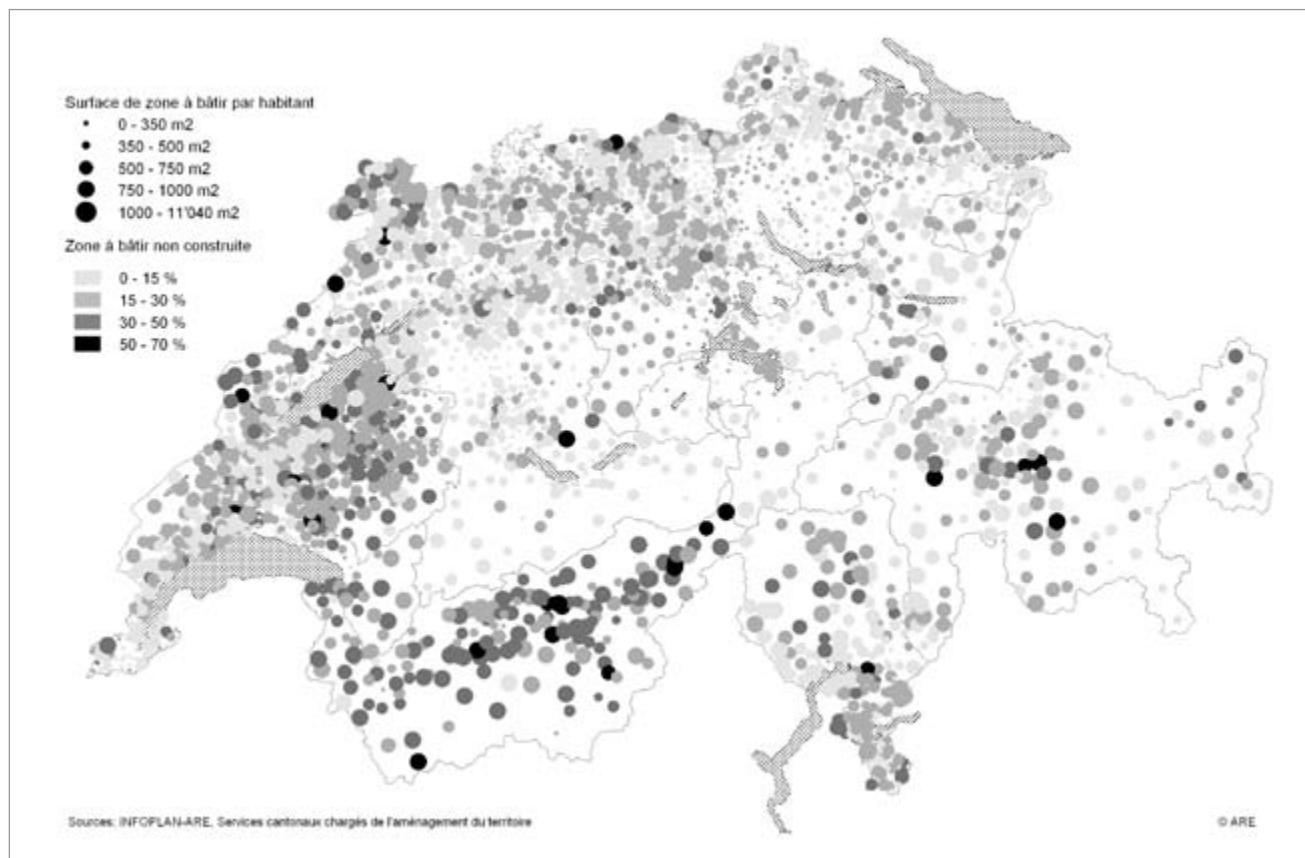
Les résultats des analyses présentées ne permettent d'identifier qu'une partie des réserves d'utilisation, c'est-à-dire seulement celles des zones à bâti non encore construites. Les données existantes sont insuffisantes pour chiffrer de façon fiable au niveau suisse la surface des réserves constructibles à l'intérieur du milieu déjà largement bâti, par exemple dans les friches industrielles. On peut toutefois partir de l'hypothèse que les réserves d'utilisation dans les zones à bâti déjà largement construites sont considérables.

De l'espace pour accueillir 1,4 à 2,1 millions d'habitants

Au début de l'année 2007 en Suisse, un peu plus de 6,7 millions de personnes (pour une population de 7,5 millions d'habitants au total) habitaient dans les zones à bâti. Selon la méthode de calcul utilisée, chaque personne habitant dans une zone à bâti en Suisse occupe entre 257 et 280 mètres carrés de zone à bâti construite. En supposant que les réserves de zones à bâti non encore construites soient toutes utilisées, et avec la même densité que les autres parties des zones à bâti, l'espace supplémentaire encore disponible permettrait d'accueillir 1,4 à 2,1 millions d'habitants.

Loi sur la géoinformation LGéo

Les géodonnées sur les plans d'affection constituent la base de la Statistique suisse des zones à bâti. Selon la loi sur la géoinformation qui est entrée en vigueur le 1er juillet 2008, l'ARE est notamment tenu d'établir un modèle de géodonnées fixant les exigences minimales que les cantons devront respecter dans l'établissement de leurs plans d'affection. Les travaux préparatoires en vue du développement de ce modèle ont été commencés au début de l'année 2008 en collaboration avec la Conférence des aménagistes cantonaux. L'achèvement et la mise en œuvre de ce modèle simplifieront considérablement l'élaboration de la Statistique suisse des zones à bâti, renforceront les possibilités de mise à jour et amélioreront la fiabilité des données.



L'étendue des zones à bâtrir non construites diffère fortement d'une région à l'autre. Cette surface diminue proportionnellement avec le caractère urbain des communes

Des indications plus précises à l'avenir

Ces prochaines années, les données de base disponibles seront constamment améliorées. La fiabilité des données sur les dimensions et la localisation de chaque type de zone à bâtrir s'en trouvera renforcée. De nouveaux aspects pourront être étudiés et la Statistique des zones à bâtrir sera progressivement affinée. Dans le futur, il sera possible de différencier les zones à bâtrir non seulement selon leur type d'utilisation, mais aussi selon la densité d'utilisation autorisée. Les travaux visent aussi à intégrer à la Statistique les données sur les zones à bâtrir non construites et d'en augmenter la

précision de telle sorte que des indications détaillées soient également disponibles sur les réserves dans les zones à bâtrir déjà construites.

Les données de la Statistique suisse des zones à bâtrir seront régulièrement mises à jour conformément à l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux. La publication d'une Statistique réactualisée est prévue tous les cinq ans.

La statistique des zones à bâtrir de Suisse peut être commandée sur le site: www.bundespublikationen.admin.ch (no de commande: 812.090) ou téléchargée sous: www.are.admin.ch.

(traduction)



Raffael Hilber, 1976, est ingénieur en génie rural diplômé de l'EPFZ. Responsable du centre de compétences SIG de l'ARE, il assure la direction du projet Statistique suisse des zones à bâtrir.

Le casse-tête des zones à bâtir

• • • •

Heidi Haag
heidi.haag@vlp-aspan.ch



Comment gérer correctement les zones à bâtir? Les autorités responsables de l'aménagement sont sans cesse confrontées à cette problématique lorsqu'il s'agit, par exemple, du dimensionnement des zones à bâtir – et, par conséquent, de la disponibilité de terrains à bâtir – ou encore de l'incidence de la planification directrice cantona-

le sur les classements en zone à bâtir. L'Association suisse pour l'aménagement national VLP-ASPAN traite, elle aussi, régulièrement ces questions, lors de ses journées d'information, dans ses publications et dans ses réponses aux demandes de ses membres.

La prospérité d'une commune ne dépend pas au premier chef de l'étendue de ses zones à bâtir. Sinon, toutes les communes dont les zones à bâtir sont surdimensionnées se trouveraient dans une situation financière confortable. La logique est donc ailleurs, et la détermination de la surface adéquate de zones à bâtir nécessite la prise en considération de plusieurs aspects:

- Le principe d'une utilisation mesurée du sol est ancré dans la Constitution fédérale et dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Il vaut par conséquent la peine de tenir compte des prévisions démographiques de la Suisse. Le vieillissement croissant annoncé autorise à penser que la demande d'habitations bien desservies par les transports publics augmentera.
- La création de zones de maisons individuelles n'a qu'une efficacité limitée pour attirer de bons contribuables et améliorer les finances communales. Par contre, les coûts d'infrastructures et d'équipement qui en découlent pèsent très fortement sur les charges des collectivités publiques.
- Du point de vue du Tribunal fédéral, l'absence de réserves de zones à bâtir dans une commune ne justifie pas, en soi, de procéder à un classement en zone à bâtir. En effet, il convient de considérer d'abord l'ensemble des conditions régionales. Il suffit que les communes avoisinantes proposent suffisamment de terrains à bâtir pour répondre aux différents besoins.
- Pour chiffrer les futurs besoins de terrains à bâtir, on a jusqu'à présent utilisé une méthode reposant sur l'extrapolation de la consommation passée de terrains à bâtir. Cette méthode n'est plus satisfaisante en raison des prévisions démographiques qui annoncent une stagnation dans de nombreuses régions de Suisse ces prochaines décennies. Par ailleurs, il importe de considérer que le sol est un bien limité.

Lutter contre la thésaurisation des terrains à bâtir

Le principe de la concentration de l'habitat ne peut pas être appliqué si le dimensionnement des zones à bâtir fait abstraction des réserves constructibles situées à l'intérieur des zones urbanisées, difficilement mobilisables en raison, bien souvent, de la thésaurisation de terrains à bâtir. Pour respecter ce principe, les communes doivent faire preuve d'ingéniosité, en particulier lorsque la demande de nouveaux terrains à bâtir y est bien réelle. Dans le cadre de leur législation, les cantons et les communes s'efforcent de recourir à des mesures préventives garantissant que les terrains nouvellement affectés au périmètre de la zone à bâtir soient effectivement construits dans les 10 à 15 ans. Parmi les diverses possibilités mises en œuvre, on note l'obligation légale ou contractuelle de construire, assortie de mesures de sanctions diverses lorsque les propriétaires n'utilisent pas dans les délais prévus leur terrain prêt à être construit. Par ailleurs, la taxation de la plus-value est un moyen de lutter contre la thésaurisation des terrains à bâtir. Voici quelques exemples choisis dans différents cantons:

- Selon le projet de révision de la loi cantonale sur les constructions, les communes du canton d'Obwald pourraient faire valoir un droit d'emption sur les terrains qui n'auront pas encore été construits cinq ans après l'achèvement de l'équipement de base. Les communes pourraient également s'assurer ce droit d'emption par un contrat de droit public. Les propriétaires s'engageraient à construire leur terrain dans un délai déterminé, faute de quoi la commune reprendrait le terrain à un prix convenu.
- Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a prévu dans sa législation une limitation de la validité des zones à bâtir et, en cas de non respect du délai de réalisation des constructions, le déclassement automatique, sans obliga-

tion d'indemnisation. Cet automatisme pose toutefois problème pour deux raisons: le déclassement ne résulte pas d'une pesée des intérêts en présence, contrairement à ce qui est fait lors du classement en zone à bâtir. Ensuite, les poches non construites sont indésirables du point de vue de l'aménagement du territoire, et le recours au déclassement n'est donc judicieux qu'à la périphérie du tissu bâti.

- La sanction la plus sévère en cas de non respect de l'obligation de construire est l'expropriation. A notre connaissance, le canton de Neuchâtel est le seul à l'avoir prévue, sans l'avoir jamais appliquée néanmoins.

- La thésaurisation des terrains à bâtir peut également être combattue par la taxation de la plus-value en application d'un texte de loi ou selon les termes d'un contrat. Pour que cet instrument soit efficace, la taxation doit prendre effet dès la création de la plus-value et non pas seulement lors de la construction effective ou de la revente du bien-fonds.

Prise en considération du plan directeur cantonal

En principe, ce sont les communes qui décident du dimensionnement, de la localisation et de la nature précise des zones à bâtir. Ce faisant, elles sont tenues de respecter les indications du plan directeur cantonal. Or, peu de cantons influencent le cours de leur urbanisation par le biais de la planification directrice. Quelques exemples:

- Le plan directeur du canton de Zurich fixe le périmètre urbanisé, et celui-ci ne peut être ni agrandi ni réduit au niveau régional ou communal.
- Le canton de Zoug fixe le périmètre des espaces disponibles pour une extension des zones urbanisées. Il délimite les zones d'urbanisation en prévoyant ou au contraire en interdisant une certaine marge pour permettre d'éventuelles extensions de la zone à bâtir.



La séparation des terrains constructibles et des terrains agricoles et naturels est un principe fondamental de l'aménagement du territoire en Suisse

• Le canton de Thurgovie prévoit dans son plan directeur cantonal la garantie des terres agricoles. Tout classement en zone à bâtir doit être compensé par un reclassement en zone agricole d'une surface équivalente de la zone d'urbanisation (opération appelée déclassement dans certains cantons).

Par les indications fixées dans leur plan directeur, les cantons ont la possibilité de limiter l'étalement des zones à bâtir et d'encourager une densification du tissu bâti. Il leur est par conséquent utile de consulter les don-

nées sur les réserves de zones à bâtir (cf. article Hilber, p. 41) et sur le potentiel de densification du milieu bâti, données qui font déjà l'objet de relevés systématiques dans certains cantons. L'article sur les publications RZU (région de Zurich et environs) en page 26 présente les instruments à la disposition des communes pour favoriser une densification de qualité à l'intérieur du milieu bâti.

(traduction)



Heidi Haag, 1959, a étudié la géographie à l'Université de Zurich. Titulaire d'un Master of advanced studies en aménagement du territoire de l'EPFZ (anciennement NDS EPFZ), elle travaille auprès de l'Association suisse pour l'aménagement national VLP-ASPAN dans les domaines suivants: « Information et conseil » et « Formation et perfectionnement ».

«L'aménagement du territoire ne peut plus se passer d'accords intercommunaux»

• • • •

Interview: Peter Poldevaart

Photos: Henri Leuzinger



Dans le canton de Soleure, à caractère plutôt rural, la prise de conscience de la rareté du sol reste faible. Pour favoriser un développement territorial plus durable, l'office cantonal de l'aménagement du territoire s'efforce de renforcer les exigences requises pour la création de nouvelles zones à bâtir, de clarifier les délimitations du milieu bâti et de concentrer le développement de l'urbanisation dans des pôles régionaux. A la tête de cet office, Bernard Staub encourage également les communes à penser régional et à chercher des synergies avec leurs voisines.

Bernard Staub (1953) est géographe et aménagiste diplômé EPF/NDS. Après ses études de géographie, option économie, il commence sa carrière en 1980 dans un bureau d'aménagement. Il accomplit alors une formation complémentaire en aménagement du territoire à l'ex-Institut ORL de l'EPFZ. Après deux autres années d'expérience dans un bureau d'aménagement, il est engagé comme collaborateur scientifique à l'ex-Office fédéral de l'aménagement du territoire. En 1995, Bernard Staub est nommé aménagiste cantonal du canton de Soleure. Membre du comité de la Conférence des aménagistes cantonaux depuis 1997, Bernard Staub s'engage avec force pour l'harmonisation des prescriptions sur les constructions et l'aménagement et préside l'Association Normes pour l'aménagement du territoire ainsi que la commission SIA pour les normes de l'aménagement du territoire. Il est également membre de l'association professionnelle FSU et participe en tant qu'expert aux examens du REG A d'architecture.

La formule « construire la ville en ville » est-elle appliquée dans le canton de Soleure?

On en est encore loin. Notre service est régulièrement bombardé de demandes émanant de communes désireuses d'étendre leurs zones à bâtir. Il se peut que notre situation diffère de celle des cantons urbains qui ont été forcés de reconnaître que les infrastructures avaient atteint leurs limites et qui ne peuvent plus ignorer les conséquences négatives des constructions et du trafic sur le territoire et l'environnement. Dans le canton de Soleure, cette vision de la situation n'est que partiellement partagée et les pressions exercées pour l'extension des zones à bâtir sont par conséquent très fortes.

Que faites-vous pour éviter un déferlement de nouveaux projets de construction et la consommation excessive de terrains à bâtir qui s'ensuit?

Du temps de l'ancien plan directeur, nous avions déjà cherché à poser des limites claires. A l'époque, nous avions défini la taille des zones à bâtir dans la conception structurelle du canton. Chaque commune avait été placée dans l'une des six catégories urbaines allant du centre principal à la commune rurale en passant par la commune résidentielle. Cette différenciation nous avait guidés dans l'estimation des besoins de nouveaux périmètres à bâtir dans chaque commune. L'ancienne conception structurelle du canton mettait l'accent sur la création d'une ceinture verte de démarcation avec le milieu bâti. Et nous avions défini précisément l'emplacement des pôles de développement, c'est-à-dire des zones d'emplois d'importance supralocale actuelles ou futures.

Cette approche a-t-elle donné de bons résultats?

Les résultats auraient pu être meilleurs, mais il faut considérer la situation antérieure: il y a un certain temps, il était possible de délimiter des zones à bâtir pour 25 ans en prévoyant une première et une deuxième étape de construction. La révision des plans d'affectation dans les années nonante a permis de réduire ces surfaces pour qu'elles correspondent aux besoins de construction dans les 15 années à venir. Néanmoins, les zones à bâtir restent à mon avis surdimensionnées.

Pourtant, vous êtes submergés de nouvelles demandes?

C'est un fait qui va de pair avec la disponibilité de périmètres à bâtir. Certes, nous avons désigné les zones urbanisables en distinguant zones à bâtir et réserves de zones à bâtir. Les parcelles de grande envergure, non équipées et d'un seul tenant y sont toutefois extrêmement rares. Par ailleurs, le marché foncier connaît de plus en plus de blocages, ce qui incite les communes à déposer de nouvelles demandes d'extension de leur zone à bâtir.

Des classements spéculatifs en zone à bâtir?

Pour l'éviter, le canton a introduit dans sa loi sur les constructions, dont la révision est entrée en vigueur au début de l'année 2008, une obligation contractuelle de construire dans un délai de cinq à dix ans applicable aux parcelles nouvellement classées en zone à bâtir. Si cette obligation n'est pas respectée, le terrain est automatiquement déclassé par une décision en constatation de l'exécutif communal, autorité compétente pour l'aménagement dans le canton de Soleure. Cette obligation de construire garantit que l'affectation de terrains en zone à bâtir répond à un choix ciblé et logique et non à un souci spéculatif.

Le financement des équipements peut également contribuer à une

meilleure utilisation des terrains à bâtir. Quelle est la pratique du canton de Soleure dans ce domaine?

Dans le canton, 80 % des terrains à bâtir sont équipés, et les propriétaires prennent en charge les quatre cinquièmes de l'équipement général et la totalité de l'équipement de détail. La marge d'action du canton pour opérer des déclassements est par conséquent réduite – car les communes seraient alors tenues de verser une indemnisation. Reste l'échange de parcelles, qui est toutefois peu utilisé dans la pratique.

Qui pourrait dynamiser la pratique des échanges de parcelles?

Lorsqu'une commune nous consulte pour ses travaux d'aménagement, nous pouvons nous référer à notre relevé régional des terrains prêts à être bâties. Ensuite, nous lui soumettons diverses possibilités d'échanges de parcelles. La structure de notre administration nous permet de rester proches des communes. L'office cantonal de l'aménagement du territoire travaille en étroite collaboration avec les 125 communes soleuroises dont 90 % comptent moins de 2'000 habitants. C'est d'ailleurs là que les failles du système de milice apparaissent: malgré leur engagement, les commissions des constructions sont très vite dépassées face à la technicité des dossiers. Théoriquement, la coopération très étroite nous offre une chance, au niveau cantonal, de promouvoir un développement territorial de qualité. Cependant, nos possibilités d'action se heurtent vite aux limites de nos ressources humaines.

De nombreuses communes délèguent ce domaine à des bureaux d'aménagement du secteur privé.

Est-ce un bon compromis?

Oui et non. Les prestations des bureaux privés doivent concilier les contrain-



tes techniques, les attentes des donneurs d'ouvrage et les considérations financières. Les prestataires de services semblent mal connaître les dispositions légales et le plan directeur cantonal, ou les ignorent délibérément, et se bornent à tenir compte de la position de la commune mandataire. Exemple: les plans de quartier fournis par ces prestataires respectent les formes requises, mais une bonne partie d'entre eux sont d'une qualité discutable. De même, le rapport sur l'aménagement du territoire devant accompagner toute mesure d'aménagement est rarement satisfaisant: les aménagistes sollicités ne sont malheureusement pas tous capables de rédiger un tel rapport. La description de la pesée des intérêts à effectuer dans chaque cas est bien souvent le point le plus décevant alors même qu'elle devrait permettre une vérification a posteriori. Du point de vue de l'autorité cantonale de contrôle, cette tâche primordiale incombe aux autorités communales doit nécessairement être accomplie sur une base objective et argumentée, en partenariat avec le mandataire privé. C'est le fondement même d'un aménagement du territoire de qualité.

You vous montrez pessimiste!

Nous nous efforçons toujours d'apporter des améliorations. Nous avons publié une directive précisant ce que doivent contenir ces rapports. De plus, nous organisons à l'intention des communes et des aménagistes des séminaires et des rencontres afin de leur faire connaître nos standards.

Une coopération intercommunale pourrait-elle améliorer cette situation peu satisfaisante?

Sur le fond, notre loi cantonale sur l'aménagement du territoire encourage la création de secrétariats régionaux des constructions en prévoyant un financement de démarrage de trois ans. Or, jusqu'à présent, un seul secrétariat s'est créé, dans le Schwarzbubenland. Une commune a engagé un administrateur des constructions qui travaille aussi pour les communes voisines. C'est malheureusement la seule expérience que nous puissions mentionner malgré les innombrables démarches entreprises. Les commissions des constructions se sont souvent montrées frileuses car elles craignaient de

perdre une partie de leurs compétences. Il s'agissait pourtant seulement de préparer des bases de décision en toute objectivité. Certaines querelles personnelles peuvent constituer des obstacles à la professionnalisation. Il arrive aussi que nul ne veuille renoncer à une structure où réseaux professionnels et politiques se rejoignent parfois. Toujours est-il que les communes ne sont pas foncièrement opposées à une collaboration, et les nombreuses coopérations dans le domaine social, par exemple, en apportent la preuve.

Revenons aux prescriptions cantonales: comment les communes perçoivent-elles les pôles de développement?

Il est de plus en plus important de mettre l'accent sur ces possibilités car chaque commune ne peut plus se permettre de proposer un programme complet de mesures d'aménagement du territoire. Avec sa structure territoriale très fine, le canton de Soleure souffre, plus que n'importe quel autre canton, de ce que chaque commune, ou presque, se croit obligée de se doter de sa propre zone industrielle et artisanale – une idée contraire aux objectifs du développement territorial durable.

Mais on peut habiter n'importe où dans le canton. Comment évolue cet aspect?

La maison individuelle est prédominante dans le canton de Soleure. Cela signifie malheureusement aussi que les formes d'habitat groupé et les concours d'urbanisme de grande qualité sont rares. Dans les villes de Soleure, Grandes et Olten, ces questions sont occasionnellement à l'ordre du jour. Bien sûr, nous avons publié une brochure sur les standards Minergie, et la nouvelle loi sur l'énergie prévoit pour les constructions nouvelles une part minimale de 20 % d'énergies renouvelables. Nous autorisons l'élévation des indices d'utilisation du sol quand un plan

de quartier est présenté et nous soutenons les communes lors de l'élaboration de leurs plans de quartier afin d'en améliorer la qualité. Cependant, même nos villes n'ont pas un caractère véritablement urbain en raison de la prédominance des quartiers de villas individuelles. L'ancienne loi sur les constructions prévoyait déjà la possibilité d'interdire une sous-utilisation du sol. A ma connaissance, cette disposition n'a toutefois jamais été invoquée. Si la prise de conscience de la nécessité de recourir à des constructions plus denses et moins gourmandes en sol est absente, c'est lié en grande partie aux prix restés bas sur le marché foncier. Le mètre carré de terrain à bâtir, même dans d'excellentes situations, est encore relativement accessible par rapport à d'autres cantons.

Comment susciter une prise de conscience pour montrer que l'habitat groupé fait sens et qu'il faut renforcer la tendance à développer des centres économiques régionaux?

Nous essayons d'expliquer aux autorités communales que le territoire n'est pas élastique et que cela a des conséquences économiques tangibles. Par exemple, lorsque les communes sont priées de passer à la caisse pour les équipements. Nous ne parlons pas là de la création d'infrastructures dont la plus grande partie des coûts sont à la charge d'autres instances, mais de l'entretien des routes et des conduites qui occasionnent des dépenses récurrentes. Une telle prise de conscience prend du temps. Elle est d'autant plus difficile que la plupart des décideurs ne connaissent eux-mêmes comme forme d'habitat que la villa, très gourmande en sol, et qu'ils ont intériorisé ce mode de vie.

Votre position est difficile...

Certes, mais certains cas créent l'exception dans laquelle nos proposi-

tions sont bienvenues. Une commune qui souffre de nuisances dues au trafic écoutera attentivement nos arguments même si à la campagne, les problèmes de circulation sont très relatifs et incomparables à l'engorgement des villes. Dans de telles situations, les autorités communales tendent l'oreille et s'intéressent aux solutions d'aménagement que nous proposons afin de réduire les flux de trafic.

Les communes doivent également regrouper leurs idées pour s'entendre sur la création de zones industrielles et artisanales en commun.

Ces nouvelles formes de collaboration sont envisagées dans de nombreuses régions du canton. La planification régionale prend corps soit à travers une structure associative, soit dans une conférence des présidents de communes. Dans le cadre de cette planification régionale, les aspects les plus divers sont examinés, comme la problématique de l'aide aux toxicomanes et des écoles, mais jusqu'à présent, l'aménagement du territoire a été souvent négligé. Récemment, par exemple, la nécessité de coopérer s'est imposée à l'évidence pour le Gäu entre Oensingen et Olten ou encore le Niederamt entre Olten et Aarau. Nous esquissons ensemble, avec les communes, des scénarios du futur développement de leur territoire en partant de l'idée que chaque commune ne doit pas et ne peut pas proposer une palette complète de zones d'affectation.

Le canton arrive-t-il à exercer une certaine influence?

En ce moment, nous préparons un catalogue de critères à l'intention des communes présentant des demandes de classement en zone à bâtir. A l'avenir, elles devront indiquer non seulement la capacité des zones à bâtir, mais aussi un inventaire des réserves de zones à bâtir. Il sera ainsi possible d'obtenir des informations précises sur les surfaces non construites, la date de leur classement en zone à bâtir et le nom de leur propriétaire. Un concept d'aménagement définissant la vision communale des limites du milieu bâti devra par ailleurs être fourni. Les exigences à remplir par les communes déposant une demande de classement en zone à bâtir seront donc plus strictes que par le passé. Cette orientation est soutenue par le Conseil d'Etat. Au quotidien naturellement, les négociations entre une commune et notre service sont parfois ardues.

Et qui en sort gagnant?

Quand je me déplace dans le canton, je dois admettre que les réalisations de l'aménagement du territoire n'ont pas toutes abouti à des solutions heureuses. Aucun aménagiste ne peut être fier de la situation à proximité de l'intersection des autoroutes A1 et A2 dans la région d'Egerkingen-Härkingen. Inversement, on ne peut éluder la nécessité d'implanter quelque part des infrastructures logistiques aussi vitales. A l'échelle nationale, la région d'Egerkingen-Härkingen est un emplacement idéal. Cependant, les communes concernées ressentent de plus en plus les effets de l'utilisation trop intensive des infrastructures routières, dont l'entretien s'alourdit en conséquence. Les autoroutes sont surchargées et la durée des embouteillages ne cesse de s'allonger. Les routes cantonales atteignent également les limites de leur capacité. Le centre de courrier postal d'Härkingen s'est vu imposer, à travers les plans d'aménagement, des plages horaires limitant la circulation de sa flotte de camions sur le réseau de routes cantonales – mais comment savoir si les chauffeurs de camions respectent ces restrictions et qui exerce un contrôle... On constate indéniablement que la pollution de l'air et les nuisances de bruit atteignent les limites du supportable et que la qualité de vie se détériore. Cette péjoration de la situation incite les communes à

agir. Mais leurs propositions ne sont pas toujours convaincantes, en particulier lorsque l'une d'entre elles lance l'idée de construire une nouvelle route pour la circulation des camions juste à côté de l'autoroute.

Dans ce cas précis, que proposez-vous?

Toute commune susceptible d'accueillir une nouvelle entreprise doit analyser les retombées potentielles de cette implantation: valeur ajoutée, densité des emplois et type d'emplois. Oensingen, par exemple, s'est dotée depuis 15 ans d'une conception économique. Cette commune va très bien et peut se permettre de choisir les nouvelles implantations d'entreprises. La commune voisine de Niederbipp accepte au contraire n'importe quelle entreprise désireuse de s'établir. Cette politique a toutefois des répercussions qui sont également ressenties par Oensingen puisque le surcroît de trafic occasionné emprunte l'échangeur autoroutier qui se trouve sur son territoire. Cet exemple montre que la collaboration intercommunale devient indispensable.

Et qu'en est-il de la coopération supracantonale?

En développant leur politique des agglomérations, la Confédération et l'ARE ont lancé une excellente dynamique. Le canton de Soleure s'est engagé dans le projet-modèle « Aareland » qui couvre l'agglomération d'Aarau-Olten-Zofingen. En raison de sa situation géographique, ce canton est pour ainsi dire condamné à s'entendre avec les cantons voisins.

Avec succès?

Dans la plupart des cas, oui. Mais nous ne sommes pas toujours reconnus comme des partenaires à part entière. Bien que je sois bernois moi-même, je sens bien que le canton de Soleure est considéré de haut par le grand canton



de Berne. Je peux néanmoins citer un exemple de coopération qui fonctionne: nous travaillons depuis une année à la définition d'un pôle de développement intercantonal dans la région de Niederbipp-Oensingen.

Quels sont actuellement les objectifs de l'aménagement cantonal?

Nous travaillons en ce moment au suivi du plan directeur cantonal auquel nous procéderons tous les quatre ans. Les résultats nous aideront à présenter des propositions politiques à l'intention du parlement cantonal. Au premier rang figure le dimensionnement des zones à bâtir: nous espérons mettre en évidence la possibilité de réduire les zones à bâtir par un renforcement des exigen-

ces. Autre point fort, le projet agriculture et paysage devrait nous permettre de développer avec les communes une zone cantonale verte. Nous souhaitons parvenir à une délimitation claire du milieu urbanisé. Enfin, nous voulons que les pôles de développement régional soient désignés de façon contrainte. Toutes ces mesures doivent nous faire progresser sur la voie d'une utilisation mesurée du sol. Il demeure primordial de rester attentif à l'évolution de la mobilité et, dans la mesure du possible, de mieux maîtriser cette question en favorisant une solide articulation entre la planification de l'urbanisation et des transports.

(traduction)

De quelles surfaces de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin?

• • • •

Dominik Matter
dm@fpre.ch



Les zones à bâtir de Suisse sont-elles convenablement dimensionnées? Quelles adaptations faudrait-il apporter? Ces zones sont-elles bien situées? Quels seraient les

emplacements idéaux? Telles sont les questions étudiées dans le projet « Zones à bâtir en Suisse » par le bureau Fahrlander Partner sur mandat de l'ARE.

Bien que le sol soit un bien rare dans notre pays, la Suisse dispose de réserves de terrains à bâtir considérables. La toute récente Statistique des zones à bâtir de l'ARE le confirme. Et pourtant, cette offre de terrains bâtir ne répond pas véritablement à la demande. Le projet « Zones à bâtir en Suisse » permet d'étudier l'adéquation entre l'offre et la demande de terrains à bâtir. Les données clés sur lesquelles repose cette étude sont d'une part la Statistique des zones à bâtir de l'ARE et d'autre part, la segmentation de la demande et le modèle prospectif des surfaces affectées au logement et aux activités établis par le bureau Fahrlander Partner. La Statistique des zones à bâtir permet d'estimer l'offre potentielle de surfaces utiles à l'échelle des communes et de la comparer à la demande supplémentaire qu'annoncent les prévisions. Grâce à des scénarios recourant à différentes façons d'opérer de nouveaux classements en zones à bâtir, il est par ailleurs possible d'évaluer, dans chaque cas, les effets sur l'organisation spatiale et, en particulier, sur la croissance des agglomérations.

Zones à bâtir non construites et réserves intérieures

La Statistique des zones à bâtir contient des données détaillées sur les surfaces de zones à bâtir des communes ainsi qu'une analyse des surfaces déjà classées en zone à bâtir, mais non encore construites. Aujourd'hui, la Suisse compte une surface totale de zones à bâtir de près de 227'000 hectares. La surface non construite en zone à bâtir atteint 37'800 hectares, dont 21'500 hectares sont des surfaces affectées au logement et 16'200 hectares aux activités économiques – selon la différenciation effectuée dans la présente étude. De plus, les zones à bâtir déjà construites comptent encore des réserves considérables: il s'agit d'un potentiel constructible dans des

parcelles qui recèlent encore des réserves d'utilisation. Selon les estimations de l'ARE, les réserves intérieures mobilisables ces 20 prochaines années représentent 15'000 hectares de zone à bâtir.

Le mode de vie détermine les besoins de surface habitable

La demande future de surfaces de zones à bâtir dépend de la croissance démographique et économique ainsi que de l'évolution des emplois. Le modèle prospectif sert à estimer la demande future. Il fournit des indications sur l'évolution du nombre de ménages et de personnes actives au niveau communal. A cet égard, la nature de la demande a autant d'importance que sa quantité: une maison individuelle nécessite plus de surface de zones à bâtir qu'un appartement, un constructeur de machines davantage de surface de plancher qu'un employé de bureau. Le modèle prospectif tient compte du fait que les ménages n'ont pas tous les mêmes attentes en matière de logement. La décision d'habiter une villa ou un appartement est fonctionnant des possibilités financières que du mode de vie et des besoins spécifiques. La segmentation de la demande permet de différencier la demande de surface habitable dans les communes.

Comparaison de l'offre et de la demande

Pour répondre aux questions posées dans le projet d'étude, il faut comparer l'offre de surfaces de zone à bâtir (réserves de zone à bâtir disponibles) aux prévisions concernant la demande de surfaces de zone à bâtir jusqu'en 2030. Au niveau national, on estime l'offre à environ 52'800 hectares et la demande à 27'300 hectares. Les zones à bâtir de Suisse ne sont donc assurément pas trop petites. Dans le segment des surfaces vouées aux activités profes-

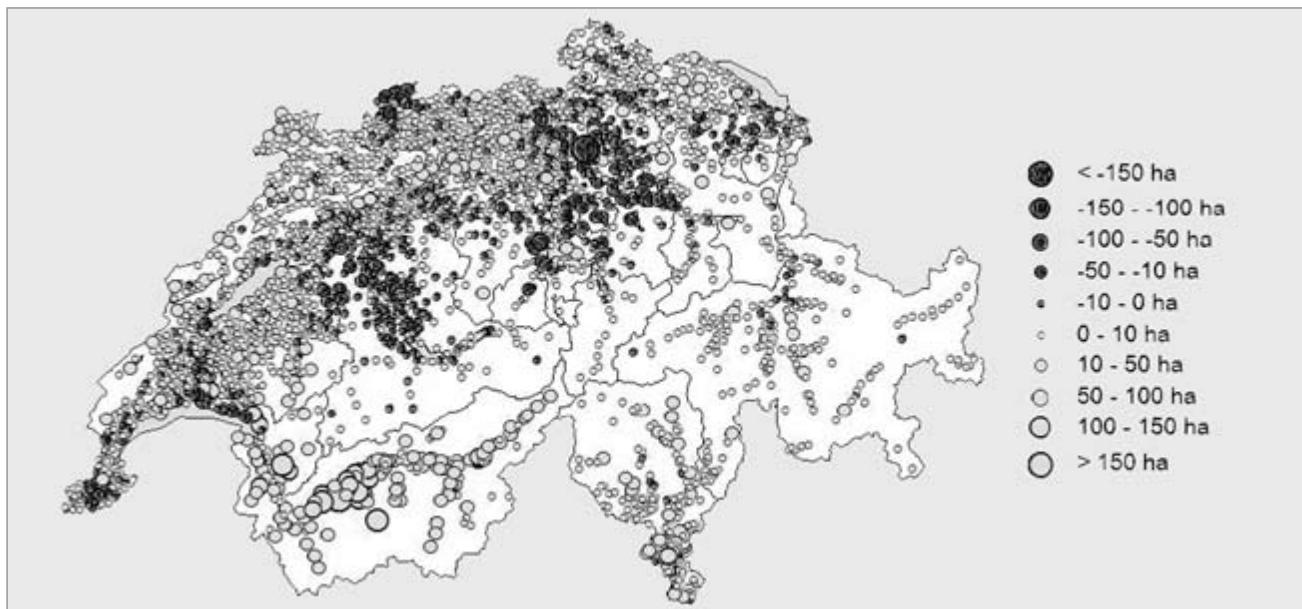
sionnelles, la différence entre l'offre (20'400 hectares) et les prévisions de la demande (3'700 hectares) est particulièrement importante. Dans le secteur du logement, la demande estimée à 23'600 hectares pourrait être couverte à près de 73 % par les réserves disponibles. Mais comment se présente la situation à l'échelle locale? La carte p. 54 montre la différence entre les réserves existantes et la demande future au niveau communal pour les surfaces destinées au logement.

Réserves de zone à bâtir et prévisions de demande de surfaces de zone à bâtir

On observe que la répartition spatiale des réserves de zones à bâtir ne coïncide pas avec celle de la demande future. Dans les centres et les agglomérations, surtout, les réserves disponibles pour couvrir la demande prévue sont souvent trop petites. La même constatation s'impose dans de nombreuses communes dotées d'un raccordement autoroutier, en particulier le long de l'A1 entre Winterthur et Saint-Gall et entre Yverdon-les-Bains et Lausanne. Dans les communes situées à l'écart des centres urbains, au contraire, les surfaces de zones à bâtir sont dans l'ensemble plus étendues que ne le nécessite la demande escomptée. Cette réalité « constatée sur le terrain » est-elle souhaitable du point de vue de l'aménagement du territoire? L'étude n'aborde pas cette problématique qui nécessiterait l'examen de divers aspects sociaux ainsi qu'une représentation de la physionomie de la Suisse en 2030.

Déclassements volontaires imprévus

Au niveau national, les zones à bâtir pourraient être moins étendues. L'exploitation totale des réserves intérieures réduirait la surface des zones à bâ-



Ecart entre les réserves de zone à bâtrir et la demande de zone à bâtrir jusqu'en 2030 : plus le cercle est grand, plus l'écart entre les réserves et la demande est important. Les cercles foncés correspondent aux communes dont les réserves disponibles sont inférieures à la demande escomptée jusqu'en 2030.

tir non construites de près de 25'500 hectares et la demande de surfaces de logement et de travail pourrait néanmoins être satisfaite jusqu'en 2030. Cette voie n'est toutefois pas praticable pour de multiples raisons: il faut, d'une part, maintenir un certain excédent de zones à bâtrir pour permettre le fonctionnement du marché des terrains à bâtrir et, d'autre part, considérer que les déclassements se traduisent souvent par des dépenses pour les communes tenues de verser des indemnisations. Il est donc improbable que les communes soient disposées à réduire massivement leurs zones à bâtrir.

Une extension de huit pour cent

A l'heure actuelle, les communes proches des centres urbains disposent rarement de réserves suffisantes pour répondre à la demande escomptée jusqu'en 2030. Elles ont besoin de nouvelles zones à bâtrir qui empêcheraient un décalage de la demande vers des situations périphériques. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire autorise les communes à revoir périodiquement leur plan d'affectation pour adapter le dimensionnement de leurs zones à bâtrir aux besoins de construction des 15 ans à venir. Il est probable que les communes auront recours à cette possibilité et chercheront à agrandir leurs zones à bâtrir. Les modélisations mathématiques permettent de calculer que 14'000 hectares de terrains supplémentaires seront classés en zone à bâtrir d'ici 2030, ce qui représente une extension de 8 % de la surface actuelle de zones à bâtrir.

dérale sur l'aménagement du territoire autorise les communes à revoir périodiquement leur plan d'affectation pour adapter le dimensionnement de leurs zones à bâtrir aux besoins de construction des 15 ans à venir. Il est probable que les communes auront recours à cette possibilité et chercheront à agrandir leurs zones à bâtrir. Les modélisations mathématiques permettent de calculer que 14'000 hectares de terrains supplémentaires seront classés en zone à bâtrir d'ici 2030, ce qui représente une extension de 8 % de la surface actuelle de zones à bâtrir.

Le gel des surfaces n'est pas une bonne solution

De nouvelles réserves seront créées en dépit du fait que les réserves actuelles permettraient de couvrir la demande de terrains à bâtrir estimée jusqu'à l'horizon 2030. Cette information est à voir d'un bon œil si l'on considère la répartition spatiale de l'offre et de la demande. En effet, la solution de geler les zones à bâtrir dans leur étendue

actuelle aurait plusieurs effets négatifs: la demande de terrains à bâtrir ne pouvant pas être satisfaite dans des situations centrales, elle se décalerait vers des situations périphériques, ce qui renforcerait la dispersion des constructions. Parallèlement, les dépenses liées aux trajets pendulaires et à l'accroissement du trafic individuel motorisé augmenteraient car les communes éloignées des centres urbains sont en général moins bien reliées au réseau de transports publics que la moyenne des communes.

(traduction)



Dominik Matter, 1967, a étudié l'économie politique, puis travaillé comme analyste et chef de projet dans le bureau Wuest & Partner. Parallèlement à son activité professionnelle, il a suivi une formation dans le domaine statistique (statistical data mining). Depuis 2006, il est l'un des partenaires associés du bureau Fahrländer Partner-Raumentwicklung.

Des certificats d'utilisation du sol négociables pour garantir la durabilité des zones à bâtir

• • • •

Markus Gmünder
markus.gmuender@bss-basel.ch
Elke Staehelin-Witt
es@staehelinconsulting.ch



Depuis la présentation du Rapport 2005 sur le développement territorial, le problème est clair: les réserves de zones à bâtir sont surdimensionnées et, de plus, souvent mal situées. Les agglomérations ne cessent de s'étaler et la pression sur les paysages non construits s'accroît. Cependant, l'évolution

sociodémographique en cours montre les signes d'un retour à l'urbanisation. Il est à l'heure actuelle impossible de répondre à la demande de terrains à bâtir situés dans les centres. L'émission de certificats d'utilisation du sol négociables pourrait contribuer à rééquilibrer l'offre et la demande.

En vue de diminuer la pression sur les paysages non construits, il faut que soient envisagés des propositions et des instruments qui incitent chaque personne à adopter un comportement responsable par rapport aux objectifs généraux de l'aménagement du territoire. Selon les observations politico-économiques, la mise en place d'un dispositif comportant simplement des indications et des interdictions suffit rarement à atteindre un tel objectif. Le classement d'un terrain en zone à bâtir déclenche des effets touchant les groupes les plus divers. Les bénéficiaires directs d'une telle modification sont les propriétaires des parcelles classées, qui sont pleinement gagnants en raison de l'augmentation de la valeur de leur bien-fonds. Les investisseurs immobiliers et institutionnels ainsi que tous les métiers de la construction sont également gagnants car l'affectation d'un terrain à la zone à bâtir leur offre une possibilité d'obtenir un rendement. A l'inverse, la population en général et tous les « défenseurs de la protection » en particulier sont perdants puisque le classement en zone à bâtir signifie la disparition d'un terrain non construit et une augmentation des coûts externes liés à la dispersion des constructions. Le groupe des gagnants cherchera donc à encourager une politique d'extension des zones à bâtir. Vu la convergence des intérêts qu'il représente et le petit nombre de ses représentants, il n'a en général aucune peine à se doter d'une bonne organisation et à faire valoir son point de vue auprès des décideurs politiques, avec souvent plus d'efficacité que le groupe des perdants.

Obstacles à une utilisation du sol durable

Pour faire face au problème décrit ci-dessus, l'intégration de processus de négociation à certaines mesures d'aménagement du territoire est une approche qui mérite d'être étu-



diée. A la différence des systèmes indications-interdictions, les processus de négociation permettent des échanges « donner – prendre » qui, s'ils sont bien conçus, peuvent constituer une incitation à densifier le tissu urbain et par conséquent, atténuer le phénomène de dispersion des constructions. En 2005, la région de Winterthur-Effretikon a choisi cette voie dans le souci de garantir la durabilité de ses zones à bâtir. Sa priorité était alors de faire face à la croissance de l'urbanisation et de la population escomptée jusqu'en 2030 (27'500 habitants supplémentaires) en utilisant les réserves de zones à bâtir existantes. Le but était de privilégier ce développement dans les communes déjà dotées de bons équipements comme Illnau-Effretikon plutôt que dans des localités moins bien loties telles que Schlatt. La démarche impliquait un échange de réserves constructibles entre les communes. Le projet se solda par un échec car aucune commune n'accepta de renoncer à

ses réserves constructibles au profit d'une autre.

Toute négociation nécessite un cadre précis

Un « résultat décevant »!, titrait la NZZ du 18 juin 2008. Un résultat éminemment logique si l'on examine les conditions générales dans lesquelles les négociations se sont déroulées. L'échec de Winterthur-Effretikon permet de tirer deux enseignements:

1. L'une des raisons de cet échec est à rechercher dans la façon de présenter les termes de la négociation. « Qui renonce? » était en substance la question posée, laissant entendre implicitement qu'il y aurait des gagnants et des perdants. Telle partie reçoit, telle autre donne. Or, pour agir dans le sens d'un développement durable, il est primordial que chaque commune puisse tirer un avantage de la négocia-



tion. C'est une condition nécessaire à tout échange de biens. Faute de quoi l'attrait du statu quo persistera, qui consiste à ne rien tenter et à conserver ses zones à bâtir.

2. Il convient, avant d'entreprendre les négociations, de quantifier les surfaces concernées (contingent de surfaces). Il est nécessaire de donner des indications précises et contraignantes sur le contingent maximal de réserves à bâtir qui seront affectées à la construction. Une fois cette condition remplie, il devient possible d'échanger des droits à bâtir dans le cadre de négociations.

Certificats d'utilisation du sol négociables

Les certificats d'utilisation du sol peuvent offrir un soutien à de telles négociations. Ils sont attribués ou vendus aux enchères pour les surfaces du

contingent prédéfini parmi les zones à bâtir existantes. Les propriétaires intéressés par des droits à bâtir doivent disposer des certificats d'utilisation du sol correspondants avant de réaliser leur construction. Ceux qui renoncent à construire peuvent vendre leurs certificats à des personnes intéressées qui ne disposent pas de certificats d'utilisation du sol ou n'en ont pas assez pour construire leur bien-fonds. Comme le montrent quelques exemples aux Etats-Unis (Calvert, Montgomery county) – les certificats d'utilisation peuvent contribuer efficacement à freiner la consommation de terrains à bâtir. Il est toutefois indispensable que certaines conditions soient réunies: définition du contingent de surfaces, taille critique du marché et existence d'une demande de densification. Le périmètre d'intervention ne doit pas être trop restreint car il importe de susciter une offre suffisante de certificats. L'échelle cantonale s'avère parfois trop petite car les es-

paces fonctionnels construits ne coïncident pas souvent avec les délimitations politiques et administratives. Il est par conséquent préférable de se référer à un périmètre intercantonal correspondant à un espace fonctionnel. Si Winterthur-Effretikon avait été intégrée à une bourse intercantonale d'échange de certificats, les négociations auraient peut-être pris une tournure tout autre. Les certificats d'utilisation du sol ont une valeur correspondant au droit d'utiliser le sol pour construire et ils facilitent les négociations. Bien sûr, une bourse d'échange de certificats n'empêchera pas que de nouvelles surfaces soient construites, car seules les constructions de l'esprit ne consomment pas de sol...

(traduction)



Markus Gmünder, 1971, a étudié la géographie, les sciences économiques et la météorologie à l'université de Bâle. Il traite principalement des questions de développement régional et urbain, d'aménagement du territoire et de politique de l'environnement. Chef de projet dans l'entreprise B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung AG, à Bâle, il est également chargé de cours d'économie spatiale à l'EPFZ et à la Haute école de Lucerne.



Elke Staehelin-Witt, 1960, a étudié l'économie d'entreprise et l'économie publique à l'université technique de Berlin et achevé son doctorat à l'université de Bâle. Spécialiste de la négociation appliquée aux espaces publics, elle dirige le bureau bâlois Staehelin Consulting et travaille en tant qu'experte senior dans l'entreprise B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung AG, à Bâle.

Recenser le potentiel constructible pour fonder un aménagement durable du territoire

• • • •

Sacha Peter
sacha.peter@bd.zh.ch



Dans tout processus d'aménagement, l'efficacité des décisions et des mesures dépend de la qualité des informations matérielles. Dès les années septante, l'office de l'organisation du territoire et de la mensuration du canton de Zurich a pris les devants en développant les instruments nécessaires à

cet effet. L'observation permanente du territoire – avec, en particulier, des données sur les zones à bâtir actualisées chaque année – constitue désormais une base indispensable pour l'aménagement du territoire cantonal.

L'attractivité d'un espace socio-économique est étroitement liée à la disponibilité de logements et à la qualité du cadre de vie ainsi qu'à une offre suffisante de zones d'activités économiques stratégiquement situées. En la matière, l'aménagement du territoire est dicté par le principe d'une utilisation mesurée du sol, ancré dans la Constitution fédérale, et par les buts et principes énoncés dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et dans le plan directeur cantonal. La densification judicieuse du milieu bâti a un rôle essentiel à jouer pour la préservation des possibilités de développement des générations futures.

Cependant, comment vérifier si le développement territorial suit réellement les orientations définies? Est-il nécessaire d'envisager des mesures de pilotage ou encore de revoir la pertinence des objectifs? Dans le canton de Zurich, le législateur a prévu à l'article 10 de la loi cantonale sur l'aménagement et les constructions l'obligation de se doter d'études et d'analyses sur le développement des constructions et de l'utilisation du sol. En réponse à cette exigence, l'exécutif cantonal remet tous les quatre ans au législatif un rapport sur le développement territorial. Les données sur les possibilités de construire dans les zones à bâtir légales en constituent une partie importante. Nous décrivons ci-après comment ces données sont collectées et traitées dans le cadre de l'observation du territoire du canton de Zurich.

Séries statistiques depuis 1977

Chaque année, l'office cantonal de l'aménagement du territoire collecte pour chacune des 171 communes du canton les données relatives au zonage, y compris les dispositions prévues dans les règlements de zones et de constructions ainsi que l'état de réalisation des constructions et des équipements. En transmettant à l'office

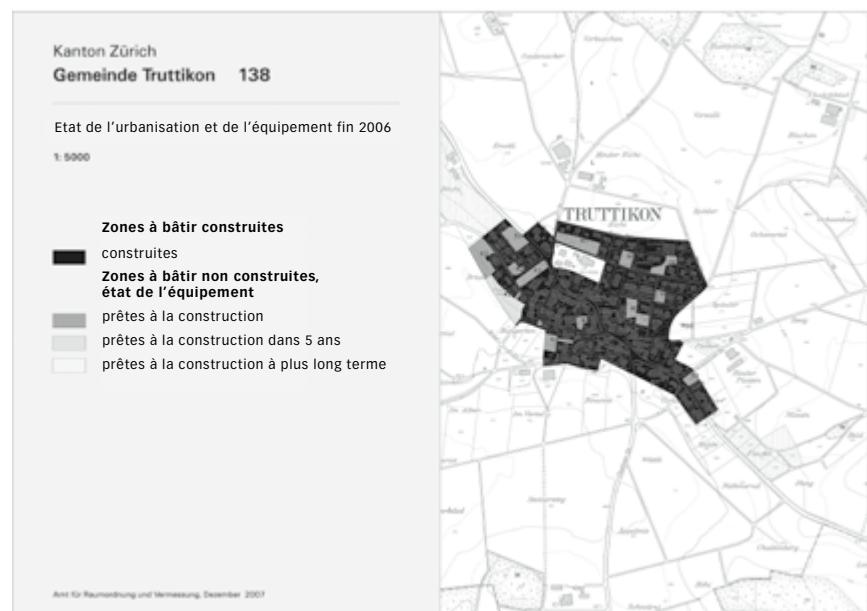


Fig. 1: Etat de l'urbanisation dans la commune de Truttikon

cantonal un rapport annuel sur l'état du développement des constructions et des équipements, les communes fournissent à cet égard une contribution essentielle (cf. fig. 1 état du développement des constructions). Déjà, les procédures sont assez rodées pour que les données fournies par les communes soient intégrées en quelques mois dans le système d'information géographique (SIG), puis vérifiées, avant de constituer une base de données complète sur les zones à bâtir. Cette statistique contient des chiffres précis sur la superficie des zones

à bâtir, leur construction, leur équipement, leur utilisation et leur développement depuis 1977. Ces séries temporelles permettent de relativiser les écarts extrêmes (cf. fig. 2). Les données de la statistique des zones à bâtir sont agrégées par type de zones et mises à la disposition des communes, des régions de planification et du canton. Elles servent de fondement aux publications du service d'observation du territoire du canton de Zurich, et sont également accessibles aux personnes intéressées qui peuvent les télécharger sur le site Internet: www.kantonalplanung.zh.ch



Fig. 2: Le canton de Zurich dispose de séries statistiques complètes sur les zones à bâtir

La comparaison avec les données sur les bâtiments permet de déterminer les réserves constructibles dans les zones à bâtir

Si indispensables soient-elles, ces données restent insuffisantes pour déterminer le potentiel constructible dans les zones à bâtir légales. D'autres investigations sont nécessaires. Il faut d'abord chiffrer les possibilités théoriques de construire dans les zones à bâtir légales. Pour cela, on étudie les

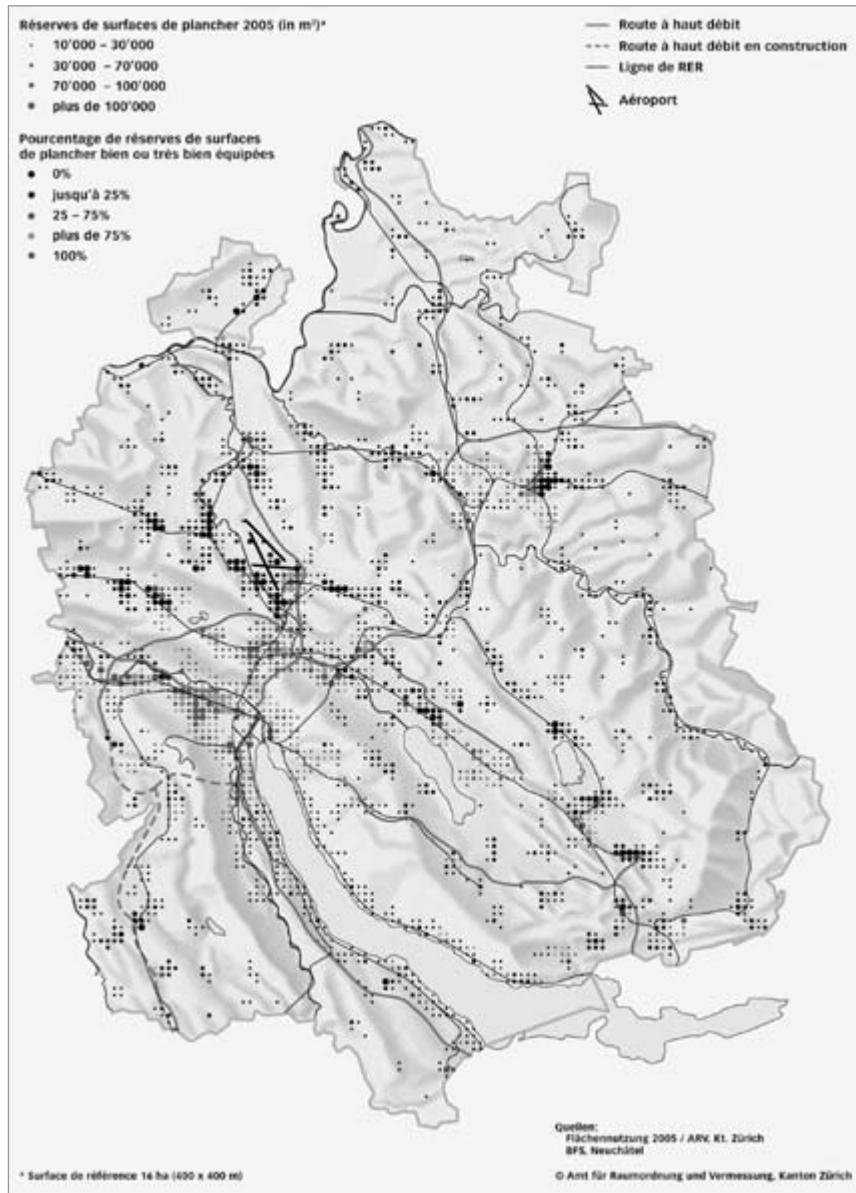


Fig. 4: Les données zurichoises permettent d'effectuer des analyses territoriales spécifiques

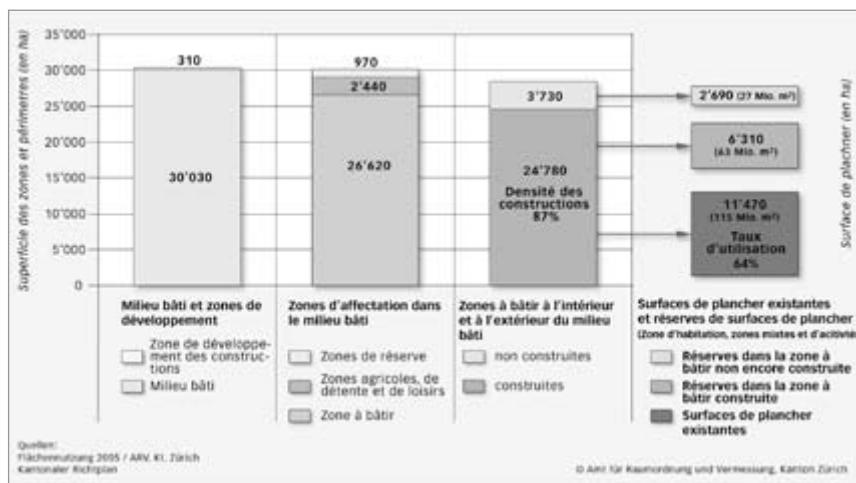


Fig. 3 : Aperçu des catégories de surfaces dans le canton de Zurich

dispositions détaillées d'utilisation de chaque zone à bâtir (données réactualisées chaque année par l'office cantonal). Dans un deuxième temps, on soustrait les surfaces de plancher des bâtiments déjà réalisés de la surface théorique de plancher admissible. Les données actualisées sur les bâtiments sont relevées dans la banque de données cantonale « Datenlogistik ZH », gérée par l'office cantonal, qui recense tous les biens immobiliers enregistrés auprès des assurances et indique leur localisation, leur affectation, le volume du bâtiment et son année de construction. A ce stade, on dispose de données précises sur les réserves de surfaces de plancher, aussi bien dans les zones à bâtir non construites que dans les zones à bâtir déjà largement construites (poches non construites). Il est alors possible de dégager des informations sur la densification urbaine. Pour le canton de Zurich, ces calculs ont permis de démontrer que plus de la moitié de l'augmentation des surfaces de plancher réalisée de 1992 à 2005 s'est faite dans la zone à bâtir déjà largement construite (cf. fig. 3).

Le calcul des réserves de surfaces de plancher permet aussi d'effectuer d'autres analyses en rapport avec des questions d'aménagement. Il est possible d'étudier notamment la desserte en transports publics des réserves constructibles pour autant que l'on dispose de données sur leur fréquence aux arrêts et stations (cf. fig. 4). Il est également envisageable de mettre en évidence les conséquences des infrastructures de transports existantes ou en projet sur le développement de l'urbanisation, en déterminant, par exemple, les futures nuisances de bruit (cf. fig. 5). Les possibilités d'analyse se heurtent toutefois à des limites pour ce qui est des bâtiments en friche, car les données sur les bâtiments et sur les zones à bâtir ne donnent aucune information à leur sujet. Les données nécessaires doivent être recueillies

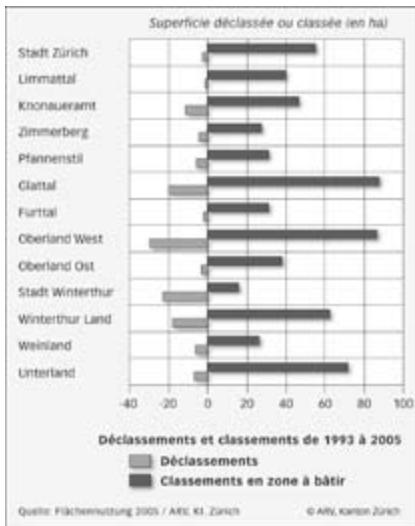


Fig. 5 : Déclassements et classements en zone à bâtrir dans le canton de Zurich

séparément auprès des communes et des propriétaires.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les données sur les zones à bâtrir jouent un rôle clé. Elles n'offrent

pas de solution miracle et ne peuvent à elles seules garantir un développement territorial réussi. Cependant, il faut saluer et soutenir avec la plus vive énergie les démarches entreprises par la Confédération pour mettre sur pied une statistique fédérale officielle. Certes, la Confédération est tributaire des indications fournies par les cantons. L'expérience du canton de Zurich montre que l'utilité des données sur les zones à bâtrir justifie largement le coût de leur collecte. Les travaux en cours dans le domaine de la mensuration officielle (MO 93) confirment par ailleurs le fait que la mise à jour du relevé des zones à bâtrir et de leur règlement d'utilisation peut se faire pour chaque zone grâce aux indications du géomètre. La collecte des données sur l'état de la construction et de l'équipement restera une tâche commune du canton et des communes. Le procédé choisi dans le canton de Zurich a fait ses preuves et d'autres cantons, celui d'Argovie par exemple, l'utilisent

également. Enfin, l'établissement d'un Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) facilitera la détermination des réserves de surfaces de plancher dans les zones résidentielles. Mais le RegBL ne fournira une vision d'ensemble des réserves de surfaces de plancher dans tous les types de zone que lorsque tous les bâtiments y auront été recensés, indépendamment de leur utilisation.

(traduction)



Sacha Peter, 1973, a étudié la géographie et les sciences de la presse à Zurich et travaille depuis 2001 à l'office cantonal de l'organisation du territoire et de la mensuration rattaché au département des travaux publics du canton de Zurich. Il dirige depuis 2007 le service de l'aménagement cantonal.



Exploiter les réserves d'utilisation dans le tissu bâti

• • • •

Martin Vinzens
martin.vinzens@are.admin.ch
Matthias Howald
matthias.howald@are.admin.ch



Les réserves constructibles à l'intérieur du tissu bâti sont importantes. L'analyse comparée du parc immobilier actuel et de l'indice d'utilisation du sol autorisé dans les règlements de zone des communes met en évidence un potentiel considérable de surfaces de plancher supplémentaires dans le

milieu bâti. Le faible écho des slogans lancés depuis plusieurs années pour promouvoir la construction de la ville en ville révèle un certain scepticisme quant aux possibilités réelles de parvenir à la densification des constructions souhaitée.

A l'heure actuelle, les statistiques sur la construction à l'intérieur du tissu bâti sont plutôt lacunaires. Le canton de Zurich dispose d'observations démontrant que neuf millions de mètres carrés de constructions réalisées entre 1993 et 2005, représentant plus de la moitié de l'augmentation de la surface globale de plancher, sont situés dans des zones à bâtir qui étaient déjà largement construites avant 1993. La revue Tec21 donne un reflet de cette activité florissante à l'intérieur du tissu bâti par la publication de nombreux concours d'architecture portant presque exclusivement sur des sites appartenant aux noyaux de villages ou à des quartiers urbains. Selon une étude allemande sur les logements, que l'on peut parfaitement transposer à la situation suisse, le volume des rénovations dépasse depuis plusieurs années celui des constructions nouvelles¹.

Davantage de transparence sur les réserves d'utilisation

Face au manque d'enthousiasme pour densifier le tissu bâti, nous avons voulu cerner les possibilités réelles de créer de nouvelles surfaces de plancher. Les données de base permettant d'estimer la situation au niveau suisse sont encore insuffisantes. Quelques indications proviennent d'études, déjà anciennes, publiées dans le cadre des programmes nationaux de recherche « Ville et transports » et « Sol ». Ces analyses avaient permis de calculer, dans plusieurs régions-tests, les réserves subsistant dans les territoires déjà largement bâties et propices à une utilisation judicieuse. Elles tenaient compte de critères tels que l'ensoleillement, la préservation de surfaces de verdure, les nuisances sonores, l'intérêt du propriétaire et le besoin de rénovation des bâtiments. En extrapolant ces indications ainsi que les données de la Statistique des zones à bâtir, on peut conclure que la Suisse compte une réserve de 80 à 100 millions de mètres

carrés de surfaces de plancher potentiellement réalisables à l'intérieur du tissu bâti dans les 15 à 20 prochaines années.

Compte tenu de ces réserves et face à l'extension effrénée de l'urbanisation, l'ARE cherche à promouvoir une gestion des surfaces bâties qui repose sur une vision plus précise des réserves d'utilisation existantes. Il souhaite, en parallèle, créer des conditions générales encourageant l'utilisation de ces réserves.

Une gestion des surfaces bâties selon ces critères répond aux objectifs suivants:

- utilisation des réserves à l'intérieur du tissu bâti,
- préservation de la valeur et rénovation du parc de bâtiments et des infrastructures,
- revalorisation des espaces publics et réduction de la densité de trafic dans les quartiers d'habitation et les noyaux des villages,
- revitalisation des noyaux des villages,
- création de synergies entre les communes par un accroissement de la collaboration intercommunale dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Bâle-Campagne, un modèle à suivre

L'une des conditions premières d'une politique d'urbanisation durable est de favoriser la densification urbaine. Plusieurs jalons sont indispensables. Il est en particulier nécessaire de recenser les réserves constructibles et d'en établir une vue générale et par ailleurs, de connaître leur affectation.

Selon l'article 31, alinéa 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, les autorités responsables de l'établissement des plans d'affectation sont tenues de recenser les réserves d'utilisation et, selon l'article 47, alinéa 2, de veiller à leur consommation parcimonieuse. En 1996 déjà, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire avait publié une brochure sur les ré-

serves d'utilisation en zone à bâtir². L'ampleur des travaux, l'insuffisance des données de base et divers obstacles ont entravé jusqu'à aujourd'hui l'accomplissement de cette tâche. A cet égard, le canton de Zurich constitue une exception puisqu'il dispose de données chiffrées sur la différence entre le potentiel théorique à bâtir et les constructions effectivement réalisées³.

La nouvelle loi fédérale sur la géoinformation (LGéo) ouvre une possibilité d'améliorer la mise en œuvre des dispositions du droit fédéral susmentionnées. Selon la LGéo, l'ARE est tenu de définir, en collaboration étroite avec les cantons, les exigences minimales requises pour un modèle de géodonnées sur l'état de l'équipement et des réserves d'utilisation. L'expérience positive du canton de Bâle-Campagne avec le projet Raum+ offre un exemple d'application intéressant. L'ARE examinera les possibilités de transposition du projet Raum+ à d'autres cantons, en se référant également au projet-modèle du canton de Schwyz.

La Confédération souhaite faire revivre les friches industrielles

Les friches industrielles et artisanales arrivent en première ligne des réserves « intérieures aux zones à bâtir ». Pour encourager leur reconversion, le Conseil fédéral a adopté le 18 juin 2008 un train de mesures faisant suite à l'acceptation d'un postulat de la Conseillère nationale Leutenegger Oberholzer. Ce plan prévoit pour les années 2008 à 2011 les actions suivantes:

- mettre en place l'utilisation, le développement et l'acquisition de friches industrielles par la Confédération;
- développer un savoir-faire national et international;
- créer une vue d'ensemble des friches industrielles;
- adapter les bases juridiques et les mesures d'encouragement.

La reconversion de friches industrielles et la rénovation de quartiers d'habitation ont fait émerger des problématiques complexes qui posent des défis dans les domaines de l'architecture, des transports et de l'énergie, mais aussi dans le domaine social et dans la gestion des processus. Les travaux sur les friches industrielles et sur les projets urbains – dont le but est la revalorisation des quartiers défavorisés – ainsi que certains projets-modèles de l'ARE et du Secrétariat d'Etat à l'économie, SECO, ont déjà livré des enseignements très précieux. C'est aussi pour acquérir des connaissances nouvelles que sont poursuivies les mesures d'encouragement prévues dans les projets-modèles pour un développement territorial durable (cf. article p. 65). Il est primordial que la Confédération profite de façon optimale des enseignements tirés de ces projets et qu'elle soit en mesure de les intégrer à la politique d'organisation du territoire. Parallèlement, ces connaissances doivent être accessibles à tous pour que d'autres projets puissent en bénéficier.

¹ Oswald Rainer, Systematische Instandsetzung und Modernisierung im Wohnungsbestand, éditions Fraunhofer IRB, Stuttgart 2003

² Réserves d'utilisation à l'intérieur du milieu bâti: aide à la mise en œuvre pour inventorier, évaluer et mobiliser les réserves d'utilisation dans les territoires déjà largement bâties, OFAT 1996

Remarque: la dénomination « aide à la mise en œuvre » implique à présent des exigences beaucoup plus strictes qu'alors. On parlerait aujourd'hui d'instrument de travail, ce qui simplifie la procédure d'établissement et dispense d'une consultation des offices cantonaux, superflue dans ce cas.

³ Direction des travaux publics du canton de Zurich, Raumbeobachtung, cahier no 25, Zurich, décembre 2007: 37 % de l'utilisation théorique maximale ne sont pas utilisés, ce qui correspond à 63 millions de m² de surfaces de plancher potentielles. Département des constructions, des transports et de l'environnement du canton d'Argovie, développement territorial en Argovie, projet soumis à la consultation, Aarau, septembre 2005: 40 % de l'utilisation théorique maximale ne sont pas utilisés. Office de l'aménagement

du territoire du canton de Bâle-Campagne: journée organisée dans le cadre du projet Raum+, 24 juin 2008: réserves en zone à bâtir dans tout le canton de BL, 5 à 6 % des surfaces construites pourraient être développées, ce qui correspond à 25 % des surfaces non construites.

(traduction)



Martin Vinzens, 1962, architecte diplômé EPF et aménagiste NDS EPF, travaille depuis 2002 à l'ARE où il est chef suppléant de la section Urbanisation et paysage.



Matthias Howald, 1971, architecte diplômé EPF et aménagiste MAS EPF, travaille depuis 2006 à l'ARE, dans le groupe stratégique Planification directrice, sur le projet « plans directeurs

de la 3e génération », domaine urbanisation, ainsi que dans la section Urbanisation et paysage sur le projet « Réserves d'utilisation intérieures aux zones à bâtir ».

L'ARE soutient, en partie avec d'autres offices fédéraux, des projets-modèles portés par divers acteurs tant publics que privés. Ces exemples montrent comment améliorer l'utilisation du milieu bâti et favoriser un développement de l'urbanisation plus compact.

Par son programme d'encouragement du développement durable et les projets-modèles de la politique des agglomérations, l'ARE soutient depuis quelques années des projets innovants émanant de communes, de régions, de cantons et d'entités privées et mixtes. Fort de ces premières expériences, il a lancé en 2007 un appel d'offres général intitulé « Projets-modèles pour un développement territorial durable » comportant trois domaines: « Politique des agglomérations », « Développement durable du milieu bâti » et « Synergies dans l'espace rural ». Ce dernier domaine est traité conjointement avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Un échange d'expériences à l'échelle de la Suisse permettra la transposition des résultats obtenus à des situations communales, cantonales ou nationales présentant des similitudes territoriales ou politiques. La sélection de projets énumérés ci-dessous est représentative de la large palette d'activités soutenues par l'ARE dans les domaines de la gestion des surfaces bâties et de la densification urbaine.

Canton de Schwyz – Identification des réserves de surfaces à bâtir pour encourager une densification urbaine. Elaboration d'un système de gestion des surfaces à bâtir visant à encourager le développement interne du tissu bâti et à améliorer la qualité de l'habitat. Responsabilité du projet: département de l'économie publique du canton de Schwyz, office cantonal de l'aménagement du territoire

Ville de Schaffhouse – Développement urbain durable en coopération avec des propriétaires de logements. Elaboration de stratégies incitant à la revalorisation d'immeubles de logement et mise en œuvre dans des projets. Responsabilité du projet: ville de Schaffhouse

Canton de Lucerne – Fonds de roulement pour les friches industrielles. Création d'une structure mixte chargée des démarches préliminaires pour préparer la mise sur le marché de surfaces en friches dans le canton de Lucerne. Responsabilité du projet: Hochschule für Wirtschaft HSW Lucerne, institut de l'économie d'entreprise et régionale IBR

Ville de Lausanne – Des quartiers durables pour l'agglomération lausannoise. Mise en place et utilisation d'un outil évolutif pour améliorer et affiner les projets de quartiers durables. Responsabilité du projet: equiterre / tribu'architecture

Canton du Jura – Le développement durable du milieu bâti. Mise en œuvre d'un programme d'encouragement pour éviter que les noyaux villageois et les centres historiques ne se dépeuplent au profit de quartiers de villas entamant la verdure à la périphérie. Responsabilité du projet: service de l'aménagement du territoire.

Martin Vinzens, martin.vinzens@are.admin.ch

Projet-modèle du canton du Jura: La réhabilitation de l'habitat dans les centres anciens – projet-pilote à Porrentruy

• • • •

Dominique Nusbaumer
dominique.nusbaumer@jura.ch



Le canton du Jura pourrait voir les centres de certaines localités se dépeupler dans un avenir proche au profit de quartiers périphériques plus attractifs. A terme, et le processus est déjà bien engagé, c'est toute une part du patrimoine architectural juras-

sien, urbain ou villageois, qui risque de disparaître faute d'entretien. Pour remédier à ces tendances lourdes, le Canton veut encourager une alternative : habiter le centre ancien.

La question de la réhabilitation de l'habitat dans les centres anciens préoccupe les autorités depuis longtemps. Le Service de l'aménagement du territoire a étudié, au cours de sept ateliers notamment, un programme global de réhabilitation ainsi qu'une base légale permettant au Canton et aux communes d'intervenir systématiquement pour soutenir la réhabilitation des bâtiments dans les centres anciens (sites ISOS¹ exclusivement).

Une approche globale

La réhabilitation de l'habitat dans les centres anciens ne peut pas être appréhendée seulement pour elle-même. Il s'agit d'un tout, car ce qui pose problème n'est pas exclusivement lié à la question du logement, mais à l'ensemble des fonctions du centre ancien : commerces, services, loisirs et espaces publics. En agissant sur l'habitat, on veut donner une nouvelle attractivité aux centres de nos villes et de nos villages. Ce n'est donc pas seulement une question quantitative, même si aujourd'hui on recense plus de 660 logements vides dans le canton, mais aussi une question qualitative.

C'est ainsi que les choses sont présentées dans la fiche 1.11 du plan directeur cantonal approuvé par le Parlement le 30 novembre 2005. La fiche en question, qui juridiquement lie les autorités, comprend 6 principes d'aménagement et une série de mandats donnés à l'administration cantonale. Les principes retenus sont :

1. encourager par des mesures d'incitation (financières notamment), d'organisation et d'accompagnement;
2. ne pas altérer les qualités essentielles des sites bâties;
3. donner la priorité à la réhabilitation avant l'extension de l'urbanisation;
4. valoriser les espaces publics;
5. garantir une densité nuancée et une réhabilitation douce.

Les projets doivent répondre aux critères d'une densification nuancée, c'est-à-dire que les effets qu'elle induit n'altèrent pas les qualités essentielles des sites bâties et non bâties, et à une réhabilitation douce, ce qui suppose qu'elle augmente qualitativement la valeur d'utilisation des bâtiments dans le respect de leur substance, à l'exclusion des travaux courants d'entretien.

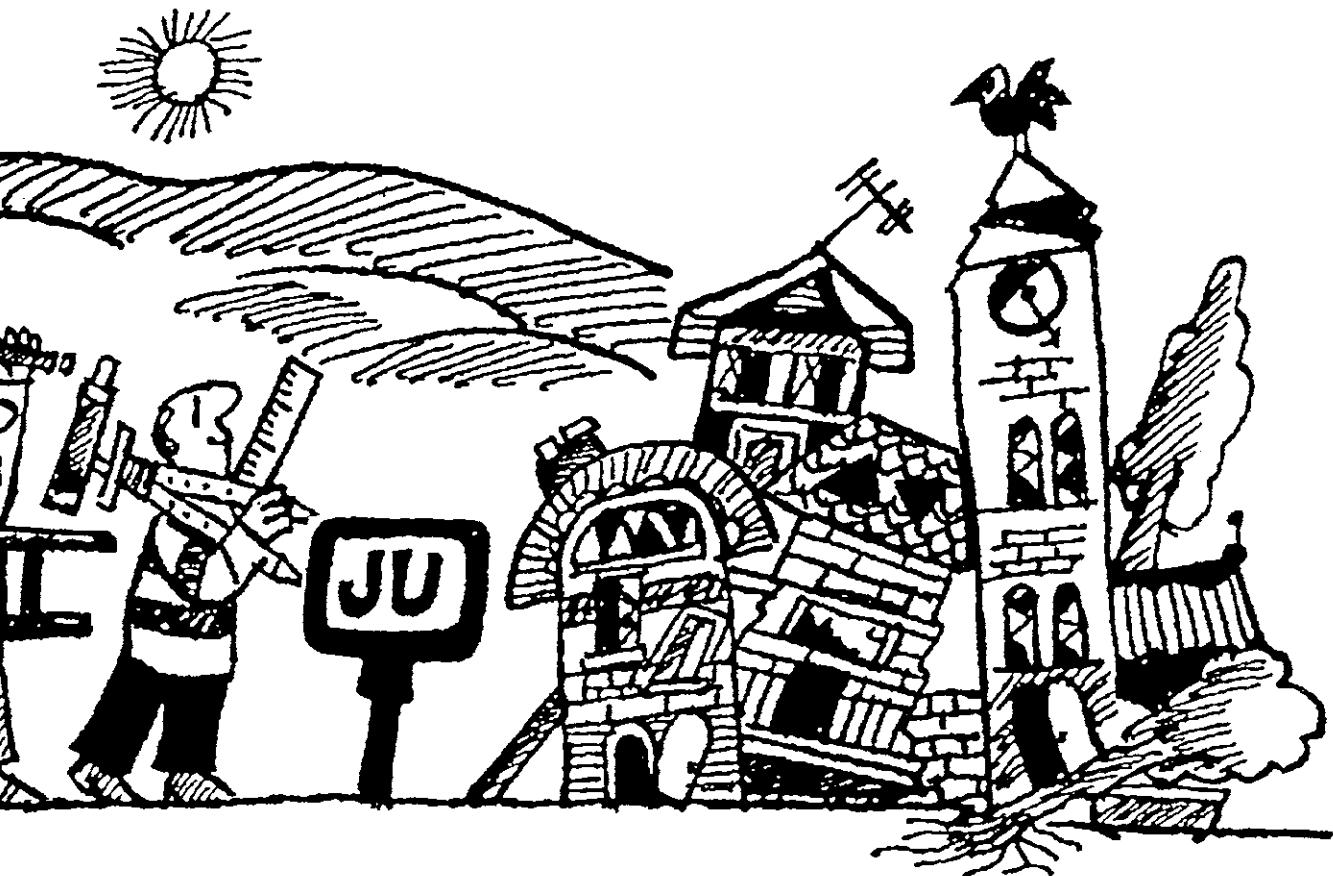
Il convient encore de mentionner que le programme de réhabilitation a fait l'objet d'une évaluation d'impacts sur la santé (EIS). Il s'agit d'une démarche novatrice en Suisse. Un concours d'idées a par ailleurs permis de lancer un débat sur les possibilités et les limites des interventions dans les centres

anciens. Ces deux documents sont disponibles sur le site www.jura.ch/sat.

Projet-pilote et projet-modèle de la Confédération

Le Gouvernement a décidé, avant de lancer une consultation publique relative au projet de loi, de réaliser une expérimentation avec un projet-pilote. Celle-ci se déroulera durant quatre ans dans une commune urbaine, soit Porrentruy, et dans une commune de type rural, soit Fontenais-Villars. Pour mener à bien ce projet, l'Etat doit disposer des moyens financiers nécessaires. Le budget pour 4 ans se monte à 877'000 francs. Le Parlement cantonal





vient de débloquer un crédit-cadre de 477'000 francs, la Ville de Porrentruy a inscrit à son budget 2008 un montant de 195'000 francs.

Le programme de réhabilitation a fait l'objet d'une demande de partenariat avec la Confédération au titre de projet-modèle pour le développement durable du milieu bâti. Sur la base du projet présenté, l'Office du développement territorial s'est engagé financièrement sur quatre ans. Dans ce cadre, il est attendu du projet qu'il influence favorablement les trois domaines clés du développement durable :

1. une urbanisation qui réduit les coûts d'infrastructure en préférant à la

construction neuve en périphérie la réhabilitation de logements dans les centres anciens où toutes les infrastructures existent déjà et où la densité est analogue à celle d'un quartier d'immeubles de trois étages;

2. une meilleure qualité d'habitat en veillant à appliquer le principe de minorité² et en soutenant financièrement la recherche d'un nouvel équilibre entre qualité de vie et patrimoine ainsi que d'un degré de densification et de réhabilitation optimal et en récompensant la qualité architecturale;

3. une utilisation mesurée du sol en excluant toute aide financière en relation avec le programme d'encouragement sur le territoire des communes qui ne seraient pas liées au Canton par un plan

directeur définissant les stratégies localement adaptées qui orientent activement le développement vers l'intérieur.

Conditions de mise en œuvre

L'Etat et les communes octroieront leurs aides financières en fonction de différents critères, soit :

1. les données du plan de zones et du règlement communal sur les constructions;
2. les principes d'aménagement du plan directeur cantonal;
3. les indications telles qu'elles ressortent de l'ISOS;
4. la recherche d'opérations simples et économiquement supportables.

Le principe est que l'Etat et les deux communes concernées durant cette phase d'expérimentation aident financièrement à l'élaboration d'avant-projets globaux chiffrés ainsi que des demandes de permis de construire, à raison d'un montant maximum par objet de 15'000 francs à charge du Canton et de 25'000 francs à charge de la commune concernée. En comptant 40'000 francs par projet, au maximum, cela permettra d'aider 16 projets englobant plusieurs dizaines de logements. L'intérêt de la démarche réside, entre autres, dans le fait que les aides allouées interviendront dans la phase d'élaboration des projets (ce qui contribuera à améliorer leur qualité) et qu'elles pourront être comptabilisées dans les fonds propres des maîtres d'ouvrage, ce qui facilitera l'établissement des plans de financement pour les investissements.

Le maintien de la qualité des projets sur le long terme nécessite une atten-

tion particulière. L'Etat et les communes se doivent de valoriser leurs investissements et de susciter de nouvelles opérations. L'information et la publicité sont donc indispensables. A cet égard, une distinction bisannuelle de 15'000 francs est prévue.

Les enseignements tirés au terme des deux premières années de mise en œuvre du projet-pilote permettront de préciser les conditions d'une mise en œuvre élargie à l'ensemble du territoire cantonal au travers d'une loi cantonale et d'un crédit-cadre de longue durée.

¹ Inventaire des sites bâties à protéger en Suisse.

² Le principe de minorité pose que ce qui est favorable aux catégories dites vulnérables en termes d'aménagement l'est, dans la plupart des cas, pour le reste de la population (par exemple : handicapés en chaise roulante).



Dominique Nusbaumer, 1946, a complété sa formation dans le domaine de l'urbanisme: licence et maîtrise en urbanisme à l'Université de Paris VIII-Vincennes – après des études

d'architecture en Suisse (architecte ETS) et à Paris (diplôme d'architecte de l'Ecole nationale supérieure des Beaux-Arts). Entre en 1979 au service du tout nouvel Etat jurassien en tant qu'urbaniste cantonal, poste occupé encore à ce jour.

La réhabilitation de l'habitat dans les centres anciens préoccupe les autorités – le canton du Jura a lancé un projet-pilote à Porrentruy



Editoriale

• • • •

Kurt Infanger
Capo sezione Dati di pianificazione ARE
kurt.infanger@are.admin.ch



«Le riserve di zona edificabile sono eccessive e nei luoghi sbagliati»

• • •

L'ininterrotta tendenza all'utilizzazione sfrenata del suolo rappresenta sicuramente la sfida maggiore per la politica svizzera di sviluppo territoriale. Nonostante la Costituzione preveda una «appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo», la sostenibilità è ancora poco considerata.

Già nel 2005 l'ARE, nel suo Rapporto sullo sviluppo territoriale, denunciava il sovrardimensionamento e l'ubicazione svantaggiosa dal punto di vista strategico delle zone edificabili. La prima statistica ufficiale delle zone edificabili della Svizzera, pubblicata ora, lo conferma. Essa offre una panoramica generale a livello nazionale delle dimensioni e dell'ubicazione delle zone edificabili e analizza le riserve di terreno edificabile: dei 227'000 ettari di superficie disponibile, dal 17 al 24 percento risultano attualmente non ancora edificati.

Queste riserve consentono l'insediamento di altri 1,4 a 2,1 milioni di abitanti. La crescita demografica in Svizzera continuerà tuttavia ad essere lenta. Le riserve di zona edificabile sono quindi sovradianimensionate e, oltretutto, ubicate in modo svantaggioso.

Come mostra la statistica, esse si trovano per lo più nelle zone rurali: sono soprattut-

to i Comuni a carattere agricolo e turistico a disporre di molto terreno non ancora edificato. Negli agglomerati densamente popolati, caratterizzati da una forte dinamica di crescita, il terreno disponibile è invece un bene particolarmente prezioso e raro.

I grandi centri urbani sono quindi a corto di terreno edificabile? Di quante zone edificabili necessita veramente la Svizzera? I cambiamenti di utilizzazione, la densificazione edilizia, le nuove costruzioni sostitutive, offrono un margine d'agibilità sufficiente per coprire il crescente fabbisogno? L'emissione di certificati negoziabili per l'utilizzazione delle superfici permetterebbe di compensare le nuove zone edificabili con recessi di azionamento? Come saranno le zone edificabili sostenibili del futuro?

Questa edizione di forum intende fornire risposte e proposte in merito a queste e altre domande. Presenta i dati di base più attuali sulle zone edificabili in Svizzera. Intende migliorare la comprensione delle molteplici relazioni e fungere da base per il dibattito politico sullo sviluppo sostenibile del nostro territorio.

(traduzione)



La Statistica delle zone edificabili della Svizzera: una base fondamentale per analisi approfondite

• • • •

Raffael Hilber
raffael.hilber@are.admin.ch



Il 23 ottobre del 2008, l'ARE ha pubblicato la prima statistica ufficiale delle zone edificabili della Svizzera. Per la prima volta sono disponibili informazioni dettagliate sulla dimensione e sull'ubicazione delle zone edificabili in Svizzera. I geodati armonizzati

dall'ARE nel quadro dell'elaborazione della statistica delle zone edificabili, sono utilizzabili come base per geoanalisi, ad esempio per definire dimensione e ubicazione delle zone edificabili non ancora edificate.

Attualmente in Svizzera, la superficie della zona edificabile è di 227'000 ettari, di cui quasi la metà sono zone abitative. Più di un quinto delle zone edificabili della Svizzera si trova nei Cantoni di Zurigo e di Berna, fatto dovuto alla grande estensione della superficie cantonale e all'elevato numero di abitanti. Per valutare meglio la distribuzione spaziale e la densità d'utilizzazione delle zone edificabili, va stabilito un coefficiente idoneo. La misura più semplice è il rapporto tra superficie edificabile e numero di abitanti all'interno della zona edificabile.

Nel 2007, ogni individuo occupava in media 336 metri quadrati di zona edificabile. Questo coefficiente mette bene in risalto le differenze regionali: un abitante del Cantone di Basilea Città, Cantone densamente popolato, occupava in media 116 metri quadrati di zona edificabile. Nel Canton Vallese invece, la media era di 671 metri quadrati, circa sei volte di più. Le differenze relative alla superficie di zona edificabile pro capite non dipendono però principalmente dal Cantone. Decisivo

La legge sulla geoinformazione (LGI)

I geodati relativi ai piani d'utilizzazione costituiscono la base della Statistica delle zone edificabili della Svizzera. L'ARE, così come previsto dalla nuova legge federale sulla geoinformazione entrata in vigore il 1° luglio del 2008, ha tra l'altro il compito di stabilire un modello di geodati minimo, vincolante per i Cantoni, per la pianificazione d'utilizzazione. I lavori preliminari per lo sviluppo di questo modello di dati sono iniziati nei primi mesi del 2008 in collaborazione con la Conferenza svizzera dei pianificatori cantonali. L'elaborazione, l'aggiornamento e la precisione della Statistica delle zone edificabili della Svizzera saranno rispettivamente semplificate e migliorate non appena si disporrà del modello di dati.

è infatti il tipo di Comune. I dati cartografici evidenziano molto chiaramente che la superficie di zona edificabile per abitante occupata nelle zone urbane è decisamente minore di quella nei Comuni rurali. La superficie dei cerchi attorno alle città di Zurigo, Berna e Basilea, che simboleggiano la superficie edificabile per abitante, è decisamente più piccola che nella maggior parte delle regioni prevalentemente rurali. Ciò nonostante, si osserva che nei Cantoni con zone edificabili relativamente piccole per abitante, quasi tutti i tipi di Comune hanno delle superfici relativamente ridotte.

Un quarto delle zone edificabili non è ancora edificato

Molto interessante dal punto di vista della pianificazione del territorio è la questione delle dimensioni e dell'ubicazione delle riserve d'utilizzazione. Esse si compongono delle zone edificabili non ancora edificate e delle riserve nelle zone edificabili già edificate. In base ai dati forniti dalla statistica delle zone edificabili e ad altri dati di base è stato possibile, mediante un metodo sviluppato dall'ARE, stabilire in termini comparativi per tutta la Svizzera la dimensione e l'ubicazione delle zone edificabili non ancora edificate.

In Svizzera, secondo le stime dell'ARE, risulta non edificata una superficie tra 38'000 e 53'000 ettari su di un totale di 227'000 ettari di zona edificabile, pari al 17 - 24 percento delle zone edificabili. Edificati risultano dai 174'000 ai 189'000 ettari (dal 76 all'83 per cento) di zone edificabili.

La dimensione delle zone edificabili non ancora edificate si differenzia anch'essa da regione a regione. Maggiore è il grado di urbanizzazione di un Comune, minore è in generale la quota delle zone edificabili non ancora edificate (vedi cartina). Anche tra i Cantoni esistono delle differenze molto evidenti. Se nel Cantone urbano di Basilea

Città non v'è praticamente più superficie edificabile non utilizzata, il Vallese, Friborgo e Glarona sono Cantoni che, al confronto, ne dispongono ancora in larga misura. Le loro quote si situano tra il 25 e il 40 percento, mentre nel resto dei Cantoni tale quota oscilla tra il 5 e il 30 percento.

Considerevoli riserve interne d'utilizzazione

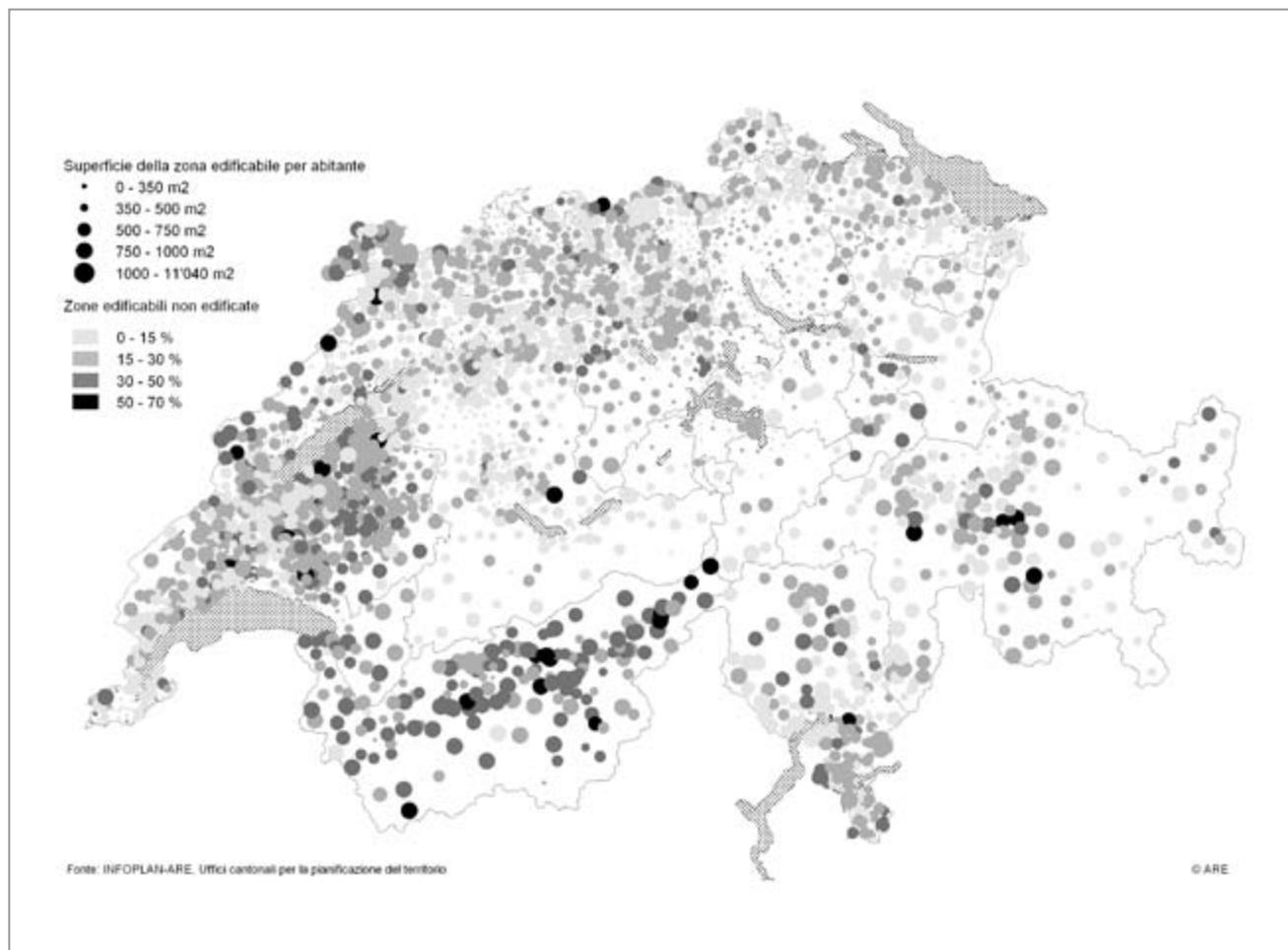
I risultati delle analisi effettuate documentano solo una parte delle riserve d'utilizzazione disponibili, ossia solo le zone edificabili non ancora edificate. I dati base disponibili non permettono una quantificazione affidabile, a livello nazionale, delle dimensioni delle riserve ulteriori nelle zone edificabili già edificate, ad esempio nelle aree industriali dismesse. È tuttavia lecito ritenere che le riserve di utilizzazione nelle zone edificabili già edificate siano considerevoli.

Una capacità per 1,4 a 2,1 milioni di abitanti

All'inizio del 2007, oltre 6,7 milioni dei 7,5 milioni di abitanti della Svizzera vivevano nella zona edificabile. Ognuno di loro, a seconda del metodo di calcolo, occupa tra 257 e 280 metri quadrati di superficie di zona edificabile edificata. Supponendo un'utilizzazione totale e con lo stesso grado di densità come finora delle restanti zone edificabili non ancora edificate, si ottiene una capacità per ulteriori 1,4 a 2,1 milioni di abitanti.

In futuro indicazioni ancora più dettagliate

Si presume che nel corso dei prossimi anni i dati fondamentali di pianificazione disponibili verranno costantemente migliorati. Ciò permetterà di aumentare il grado di precisione del-



La dimensione delle zone edificabili non ancora edificate si differenzia anch'essa da regione a regione.

Le indicazioni relative a dimensione e ubicazione dei singoli tipi di zona edificabile. D'altra parte, verranno trattati altri aspetti, permettendo così di affinare passo per passo la statistica delle zone edificabili. In futuro, le zone edificabili non saranno più differenziate solo in base ai tipi di utilizzazione, ma pure in base alle densità di utilizzazione consentita. Un altro obiettivo sarà quello di integrare nella statistica i dati relativi alle zone edificabili non ancora edificate e di aumentare il grado di dettaglio in modo da consentire anche informazioni precise sulle riserve situate entro le zone edificabili già edificate.

I dati della statistica delle zone edificabili della Svizzera verranno regolarmente attualizzati, così come previsto dall'ordinanza sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali. Se ne prevede la pubblicazione in un ritmo quinquennale.

La Statistica delle zone edificabili della Svizzera può essere richiesta in forma stampata presso www.bundespublikationen.admin.ch (n. art. 812.090) oppure scaricata al sito www.are.admin.ch nella versione elettronica.

(traduzione)



Raffael Hilber, 1976, ha studiato ingegneria culturale presso il Politecnico federale di Zurigo. Dirige il centro di competenze SIG dell'ARE ed è capoprogetto per la Statistica delle zone edificabili della Svizzera.

Le zone edificabili: una gestione problematica

• • • •

Heidi Haag
heidi.haag@vlp-aspan.ch



La corretta gestione delle zone edificabili pone continuamente le autorità competenti in materia di pianificazione di fronte a nuove sfide. Ad esempio, la questione del loro dimensionamento, quindi della disponibilità di terreno edificabile, così come del ruolo della pianificazione direttrice cantonale ne-

gli azzonamenti. Anche l'Associazione svizzera per la pianificazione del territorio VLP-ASPAN se ne occupa regolarmente nel quadro delle sue manifestazioni, delle sue pubblicazioni o nel trattamento delle domande dei membri.

Lo sviluppo e il benessere di un Comune non dipendono primariamente dalle dimensioni delle sue zone edificabili: se così fosse, tutti i Comuni con zone edificabili sovradimensionate godrebbero di un'ottima situazione finanziaria. La realtà è ben diversa. Sono piuttosto altri gli aspetti da considerare per la definizione delle «giuste» dimensioni delle zone edificabili.

- la Costituzione e la legge federale sulla pianificazione del territorio esigono esplicitamente un'utilizzazione parsimoniosa del suolo. È quindi importante considerare la tendenza dello sviluppo demografico prevista per il futuro. L'innalzarsi dell'età media lascia presupporre un aumento della domanda di posizioni residenziali ben allacciate alla rete dei trasporti pubblici.
- Le nuove zone con abitazioni monofamiliari attirano solo in misura limitata buoni contribuenti, vantaggiosi per le finanze comunali. Per contro, i costi per le infrastrutture e l'urbanizzazione gravano sempre più sull'ente pubblico.
- La mancanza di riserve di zona edificabile in un Comune non è, a detta del Tribunale federale, un motivo cogente per procedere a nuovi azzonamenti. Nei calcoli vanno considerati anche gli aspetti regionali. È infatti sufficiente che vi sia una sufficiente disponibilità di terreno edificabile per supplire alle diverse necessità nei Comuni limitrofi.
- In passato, per la determinazione del fabbisogno di terreno edificabile si applicava di regola il metodo della tendenza, estrapolando il precedente consumo di superficie al futuro. In avvenire, tuttavia, questo metodo dovrà essere riconsiderato, tanto più che, durante i prossimi decenni, in molte regioni svizzere la crescita demografica tenderà a stagnare e perché il suolo resta comunque una risorsa limitata.

«Sbloccare» il terreno edificabile tesaurizzato

Tralasciare di considerare le riserve d'utilizzazione interne, spesso costituite da terreno edificabile tesaurizzato, al momento di stabilire le dimensioni delle zone edificabili contraddice il principio pianificatorio della densificazione insediativa. Questo principio può porre i Comuni di fronte a problemi di difficile soluzione, in particolare quando vi è una domanda di ulteriore terreno edificabile. I Cantoni ed i Comuni si sforzano, nel quadro della loro legislazione, di stabilire misure preventive per assicurare che il terreno edificabile di nuovo azzonamento venga effettivamente edificato nell'arco di 10-15 anni. Una possibile soluzione potrebbe essere l'introduzione di un obbligo di edificazione regolato a livello giuridico o contrattuale, accompagnato da diverse sanzioni, qualora i proprietari dei fondi non edificati realizzabili non conferissero tali fondi entro un termine stabilito all'utilizzazione prevista. Anche il prelievo sul valore aggiunto costituisce essere un freno all'eccessiva tesaurizzazione di terreno edificabile. Una scelta di esempi dai Cantoni:

- In virtù del progetto di revisione della nuova legge edilizia, i Comuni del Cantone di Obvaldo disporrebbero di un diritto d'acquisto disciplinato dalla legge qualora i fondi non fossero ancora edificati dopo cinque anni dalla loro urbanizzazione generale. Il Comune può assicurarsi il diritto d'acquisto anche tramite un contratto di diritto pubblico. In esso i proprietari dei fondi si impegnano ad edificare un terreno entro un dato termine. In caso contrario, il Comune avrà il diritto di acquistare il terreno ad un prezzo stabilito.
- Il Cantone di Appenzello esterno prevede, a livello di legge, un regolamento che limita l'edificabilità nel tempo. In caso di mancato adempimento è previsto un dezonamento automatico e senza rimborso. Questo automatismo si rivela però problematico per due motivi:

vi: prima di tutto il dezonamento automatico manca di una ponderazione degli interessi così come effettuata invece per l'azzonamento. In secondo luogo, nell'ottica della pianificazione non devono risultare vuoti d'edificazione. L'imposizione di un dezonamento risulta quindi sensata solo ai margini di un insediamento.

- La sanzione più severa in caso di violazione dell'obbligo di edificazione è l'espropriazione, regolata giuridicamente, per quanto ci è noto, solo nel Cantone di Neuchâtel che però non l'ha finora applicata.
- Anche il prelievo sul maggior valore, imposto a livello legale o regolato a livello contrattuale, può servire ad arginare la tesaurizzazione del terreno edificabile. Affinché tale strumento contro la tesaurizzazione del terreno edificabile risulti efficace, è necessario che il prelievo sul maggior valore avvenga già all'origine, e non solo al momento dell'effettiva edificazione o addirittura della cessione del terreno.

Considerare il piano direttore cantonale

Fondamentalmente, sono i Comuni che decidono dimensione, ubicazione e tipo delle zone edificabili. Devono però attenersi alle direttive del piano direttore cantonale. Sono ancora pochi i Cantoni che nella loro pianificazione direttrice esercitano una forte influenza sullo sviluppo degli insediamenti:

- il piano direttore del Cantone di Zürigo stabilisce l'area d'insediamento che fondamentalmente a livello regionale e comunale non dev'essere né ampliato né ridotto;
- il Cantone di Zug stabilisce zone per possibili ampliamenti dell'insediamento. Fissa, inoltre, dei limiti insediativi, con e senza margini per eventuali ampliamenti delle zone edificabili;
- il Cantone di Turgovia stabilisce, nel suo piano direttore, il terreno agricolo. Se si effettuano degli azzonamenti, una superficie insediativa equivalente deve

essere assegnata alla zona agricola e quindi dezonata.

Con corrispondenti misure stabilite nei piani direttori i Cantoni frenano una illimitata espansione delle zone edificabili e incoraggiano uno sviluppo centripeto degli insediamenti. A questo riguardo è importante conoscere le riserve di zone edificabili (vedi articolo a pag. 71, Hilber) nonché il potenziale di densificazione in aree già edificate.

Tali dati vengono rilevati sistematicamente in taluni Cantoni. Quali siano gli strumenti con cui un Comune può realizzare un'edificazione centripeta di qualità è descritto nell'articolo a pagina 26 della pubblicazione RZU (Pianificazione regionale di Zurigo e dintorni).

(traduzione)



Heidi Haag, 1959, ha studiato geografia all'Università di Zurigo. Successivamente ha conseguito al Politecnico federale di Zurigo il Master of Advanced Studies per la pianificazione del territorio (già NDS ETH). Lavora presso l'Associazione svizzera per la pianificazione del territorio VLP-ASPAN nei settori consulenza, informazione e perfezionamento.



«La Costituzione e la legge federale sulla pianificazione del territorio esigono esplicitamente un'utilizzazione parsimoniosa del suolo.»

«Le intese tra Comuni saranno decisive per la pianificazione del territorio»

• • • •

Intervista: Pieter Poldervaart
Foto: Henri Leuzinger



Nel Cantone di Soletta, a carattere prevalentemente rurale, la consapevolezza della scarsità del suolo è ancora limitata. L'Ufficio per la pianificazione del territorio è però deciso a implementare, per il futuro, uno sviluppo più sostenibile del territorio mediante l'introduzione di requisiti più severi per le nuove zone edificabili, la definizione precisa dei limiti degli insediamenti e la concentrazione sui poli di sviluppo regionali. Il suo direttore Bernard Staub, invita inoltre i Comuni a pensare maggiormente a livello regionale e a cercare la collaborazione con i loro vicini.

Bernard Staub (1953) è geografo diplomato e urbanista ETH/NDS. Nel 1980, dopo aver concluso lo studio della geografia con economia come materia secondaria, lavora presso un ufficio privato di pianificazione. Segue uno studio post-diploma in pianificazione del territorio presso l'allora Istituto ORL del Politecnico di Zurigo. Dopo altri due anni di esperienza presso un ufficio privato di pianificazione, passa come collaboratore scientifico all'allora Ufficio federale per la pianificazione del territorio. Nel 1995, assume la carica di pianificatore cantonale nel Cantone di Soletta. Dal 1997 è membro del Comitato della Conferenza dei pianificatori cantonali. Bernard Staub si impegna molto per l'armonizzazione delle disposizioni edilizie e pianificatorie e presiede l'Associazione «Norme nello sviluppo territoriale» nonché la commissione SIA per le norme di pianificazione del territorio. È membro della Federazione svizzera degli urbanisti e attivo come esperto d'esame REG A pianificatori.

Signor Staub, l'espressione «la città è costruita» vale anche per Soletta?

Assolutamente no. Siamo praticamente bombardati dalle richieste dei Comuni che vogliono ampliare le loro zone edificabili. È sicuramente un'esperienza diversa da quella dei Cantoni che presentano un elevato grado di urbanizzazione, dove le infrastrutture sono al limite e le influenze negative degli insediamenti e del traffico sul territorio e sull'ambiente sono sotto gli occhi di tutti. Nel Cantone Soletta, la consapevolezza per questa problematica è ancora scarsa. Di conseguenza la pressione per un ampliamento delle zone edificabili rimane elevata.

Che cosa intraprendete per limitare lo straripare di nuovi progetti edilizi e delle loro esigenze di superficie?

Abbiamo cercato di porre dei limiti già con il vecchio piano direttore. In quella sede abbiamo definito la dimensione delle zone edificabili sulla base del concetto strutturale del Cantone. Ogni Comune venne assegnato ad una delle sei categorie: dal centro principale al Comune residenziale fino al Comune rurale. Questa differenziazione ci è stata d'aiuto per valutare la maggiore o minore necessità di un Comune di delimitare nuova zona edificabile. Nel quadro del vecchio concetto strutturale è stato coniato anche il termine specifico di cintura di divisione degli insediamenti ed è stato definito dove si trovano o si sarebbero dovuti ubicare i cosiddetti poli di sviluppo, aree produttive d'importanza sovralocale.

E avete raggiunto i risultati auspicati?

I risultati potrebbero essere migliori, ma vanno considerati anche i precedenti: prima era possibile delimitare zone edificabili di I e II tappa per un periodo fino a 25 anni. Con la revisio-

ne della pianificazione locale, negli anni novanta, è stato possibile procedere per la maggior parte di tali zone a un recesso di azzonamento in funzione delle necessità dei prossimi 15 anni. Ritengo comunque che le zone edificabili siano, in generale, ancora sovradiandionate.

Ciò nonostante, siete bombardati da nuove richieste...

...fatto che dipende dalla disponibilità di superficie edificabile. Abbiamo si delimitato la zona insediativa, dove sono definite le zone edificabili e le riserve di zona, ma raramente si tratta di particelle grandi, non urbanizzate e raggruppate. Così, il mercato del terreno edificabile boccheggia, fatto che spinge i Comuni a formulare nuove richieste di azzonamento.

Non si tratta in molti casi di azzonamenti «di scorta»?

Per evitare ciò disponiamo, dall'inizio del 2008, di una legge edilizia riveduta che prevede un obbligo di edificazione su base contrattuale: la superficie di nuovo azzonamento deve essere edificata entro un periodo che va da 5 a dieci anni. In caso contrario, è considerata dezonata in base ad una decisione d'accertamento del Consiglio municipale, organo di pianificazione nel Cantone Soletta. Con l'obbligo d'edificazione provvediamo affinché in futuro si crei terreno edificabile in modo mirato e al posto giusto, e non «terreno tesaurizzato».

Un altro metodo di pressione acciòché il terreno edificabile venga effettivamente utilizzato è il finanziamento dell'urbanizzazione. Come è la situazione a questo proposito a Soletta?

La nostra zona edificabile risulta urbanizzata all'80 percento. I proprietari devono accollarsi le spese di quattro quinti dell'urbanizzazione generale

e il totale delle spese per quella particolare. Questo limita il nostro margine d'intervento per quanto riguarda i recessi di azzonamento perché, in tal caso, i Comuni sarebbero soggetti all'obbligo di risarcimento. Un'altra possibilità, che però non è molto praticata, sarebbe la permuta di particelle.

Chi dovrebbe attivarsi per una tale permuta dei terreni?

Quando prestiamo consulenza ad un Comune nell'ambito della pianificazione, facciamo capo ad una visione generale del terreno edificabile disponibile nella regione. Quindi formuliamo delle proposte su dove sarebbe possibile effettuare una permuta dei terreni. La nostra struttura amministrativa prevede uno stretto contatto con i Comuni. L'Ufficio per la pianificazione del territorio collabora intensamente con i 125 Comuni del Cantone, di cui 90 contano meno di 2'000 abitanti. Qui si scopre la debolezza del sistema di milizia: le commissioni edilizie si impegnano, ma spesso sono tecnicamente sovrasollecitate. Naturalmente, questa stretta collaborazione ci offre l'opportunità, come Cantone, di svolgere un buon lavoro di pianificazione del territorio. Visto però che le nostre risorse personali sono ridotte, il margine d'intervento è limitato.

Molti Comuni delegano questo settore ad uffici di pianificazione privati: si tratta di un buon compromesso?

Solo in parte, perché il lavoro degli uffici privati si svolge nel contesto potenzialmente conflittuale di dettami tecnici, aspettative del committente e possibilità finanziarie. Molti di questi offrimenti di prestazioni sembrano conoscere poco le prescrizioni legali e il piano direttore cantonale o semplicemente li ignorano e considerano solo la posizione del Comune quale committente. Un esempio: formalmente vengono forniti piani di sistemazione, ma in buona par-

te sono di qualità discutibile. Anche il rapporto di pianificazione del territorio, previsto per ogni strumento di pianificazione, spesso non convince: taluni pianificatori non sono purtroppo in grado di redigerlo. Di solito le difficoltà stanno in un'esposizione verificabile della relativa ponderazione degli interessi. Dal punto di vista delle autorità esaminatrici cantonal si tratta di un compito centrale delle autorità pianificatorie comunali, da svolgere in modo obiettivo e fondato in collaborazione con il pianificatore privato. È la base per ottenere una buona qualità di pianificazione.

Lei sembra piuttosto pessimista...

Cerchiamo costantemente di migliorare la situazione. Abbiamo pubblicato una guida per la stesura corretta di questi rapporti di pianificazione del territorio. Organizziamo anche delle manifestazioni per Comuni e pianificatori per illustrare quali sono i nostri standard.

La collaborazione tra Comuni potrebbe migliorare questa situazione insoddisfacente?

In effetti, la nostra legge cantonale di pianificazione del territorio prevede la concessione di un finanziamento iniziale, sull'arco di tre anni, per i cosiddetti segretariati edili regionali. Ma finora è stato istituito uno solo di questi segretariati, nella regione dello Schwarzbubenland. Un Comune ha assunto un amministratore edile a tempo pieno, che svolge anche il lavoro per il Comune vicino. Purtroppo è restato un caso isolato anche se sono stati intrapresi diversi tentativi. Le commissioni edili si sono regolarmente tirate indietro perché temevano una perdita di competenze. Ed è un peccato, perché in realtà si trattava semplicemente di elaborare in modo obiettivo le basi decisionali. A volte l'ostacolo a questa professionalizzazione sono delle differenze a livello personale. O non si intende

rinunciare ad una struttura ormai consolidata dove talvolta il commercio ha stretti legami con la politica. Nondimeno, i Comuni non provano un'avversione generale alla collaborazione, come dimostra per esempio la cooperazione in ambito sociale.

Tornando alle direttive del Cantone: quale importanza rivestono i poli di sviluppo per i Comuni?

È sempre più importante stabilire orientamenti come questi perché non è possibile che ogni Comune rivendichi per sé un intero programma di pianificazione del territorio: il Cantone di Soletta, con la sua struttura a piccoli spazi, soffre più di altri del problema che la maggior parte dei Comuni ritiene di dover disporre di una propria zona artigianale e industriale, il che non è affatto auspicabile dal punto di vista pianificatorio.

Tutto il Cantone è abitato: qual è la tendenza a questo proposito?

Il nostro Cantone è chiaramente dominato dalla presenza di singole abitazioni monofamiliari. Questo, purtroppo, significa che sia le forme di edificazione densificata sia i concorsi di pianificazione di qualità, sono una rarità. Nel migliore dei casi, sono temi occasionali in città come Soletta, Granges e Olten. Naturalmente, abbiamo pubblicato un opuscolo sul tema Minergie e con la nuova legge sull'energia è stata introdotta, per le costruzioni nuove, una quota minima del 20 percento di energia rinnovabile. Inoltre, permettiamo un grado maggiore di sfruttamento se viene presentato un piano di sistemazione e accompagnamo i Comuni nel quadro dei piani di sistemazione per migliorare la qualità. D'altronde, persino le nostre città non sono veramente a carattere urbano, bensì dominate da quar-



tieri di case unifamiliari. Tra l'altro, già la vecchia legge edilizia prevedeva la possibilità di proibire una sottoutilizzazione. Non sono però a conoscenza di un'eventuale applicazione del paragrafo a livello pratico. Questa scarsa coscienza per una modalità di edificazione densificata e parsimoniosa nel consumo di superficie è strettamente correlata al basso prezzo del terreno. Da noi, il costo di un metro quadrato di terreno edificabile in ottima posizione risulta ancora relativamente contenuto nel confronto con altri Cantoni.

Come potete, ciò nonostante, promuovere la consapevolezza che l'edificazione densificata sia vantaggiosa e che debba essere rafforzata la tendenza a creare poli di sviluppo economico regionali?

Cerchiamo di spiegare alle autorità comunali che la superficie ha i suoi limiti e che questo fatto comporta delle conseguenze economiche molto concrete. Segnatamente quando i Comuni sono chiamati a pagare i costi dell'urbanizzazione. Non tanto per la realizzazione dell'infrastruttura primaria, i cui costi sono per la maggior parte scaricati, ma per i regolari lavori di manutenzione di strade e condotte. Comunque, questa sensibilizzazione è un processo lungo e difficile. Ciò che complica il tutto è il fatto che i responsabili delle decisioni conoscono spesso anch'essi solo questa forma residenziale divisoriasuperficie della casa monofamiliare, uno stile di vita che hanno interiorizzato.

Vi trovate in una posizione difficile...

...è vero, ma c'è un'eccezione in cui le nostre proposte vengono vagliate volentieri. Quando un Comune si trova confrontato con problemi di traffico, allora è disposto a prestare orecchio ai nostri argomenti. I problemi di traffico in campagna sono naturalmente molto relativi e non confrontabili con quanto succede nelle città, ma proprio

in queste situazioni le autorità comunali sono disposte ad ascoltare e si interessano a proposte risolutive a livello di pianificazione del territorio per arginare il volume del traffico.

I Comuni devono darsi da fare di più anche per quanto concerne il raggiungimento di intese relative a zone artigianali e industriali comuni.

In effetti, proprio questa nuova forma di collaborazione è tema d'attualità in molte regioni del Cantone. La pianificazione regionale è organizzata in forma associativa o funziona come Conferenza dei Sindaci. Nel suo ambito vengono trattati aspetti molto diversi, come ad esempio l'aiuto contro la dipendenza o il sistema scolastico, mentre la pianificazione del territorio, purtroppo, è stata finora spesso trascurata. Esempi attuali, in cui è stata riconosciuta la necessità di una cooperazione, sono le regioni del Gäu tra Oensingen e Olten e del Niederamt tra Olten e Aarau. Insieme ai Comuni, sviluppiamo degli scenari sull'aspetto del loro futuro pianificatorio, partendo dal presupposto che non tutti i Comuni debbano e possano offrire l'intero spettro di possibili zone.

Esercitate, come Cantone, una certa pressione?

Attualmente stiamo lavorando ad un catalogo di criteri per i Comuni che richiedono nuovi azionamenti. In questo modo, in futuro, il Comune dovrà presentare, oltre alla capacità di accoglienza, anche un piano d'inventario delle riserve di zona edificabile. Esso fornirà informazioni su quali superfici non sono ancora edificate, quando sono state azionate e a chi appartengono. Inoltre, sarà necessario un modello territoriale che permetta di riconoscere i confini dell'insediamento dal punto di vista del Comune. Le esigenze poste al Comune che chiede azionamenti ulteriori, risulteranno quindi più se-

vere di prima. È questo l'indirizzo strategico sostenuto dal Consiglio di Stato. Naturalmente, nel quotidiano, le trattative tra Cantone e Comune potranno rivelarsi difficili.

E chi vince?

Quando viaggio attraverso il Cantone devo ammettere che non tutto è andato per il meglio dal punto di vista della pianificazione del territorio. Nessun pianificatore si vanterebbe di una regione come quella presso l'incrocio autostradale A1/A2 di Egerkingen-Härkingen. D'altra parte, bisogna porsi la questione dell'ubicazione delle importanti imprese di logistica. Dal punto di vista nazionale, la regione Egerkingen-Härkingen è davvero ideale. I Comuni interessati si rendono però conto sempre di più che l'infrastruttura stradale è troppo sollecitata e necessita di una corrispondente manutenzione. Le autostrade sono intasate, le ore di colonna aumentano. Anche le strade cantonali sono al limite. Nel quadro della pianificazione di sistemazione, si è reso necessario ad esempio assegnare al centro lettere della Posta di Härkingen una «finestra temporale» che regola l'immissione nella rete stradale cantonale della sua flotta di veicoli. Se poi i conducenti degli autocarri si attengano a questa limitazione e chi li controlli, sono naturalmente altre questioni. In generale, tuttavia, è chiaro: l'inquinamento fonico ed atmosferico raggiunge i limiti del sopportabile, la qualità residenziale diminuisce. Ciò genera una pressione d'insopportabilità che spinge i Comuni ad attivarsi. Purtroppo, le soluzioni proposte non sono sempre convincenti, ad esempio l'idea di costruire un'altra strada industriale proprio di fianco all'autostrada.

In questo caso, quale sarebbe la vostra proposta?

Il Comune potenzialmente prescelto quale sede di una nuova impresa deve chiedersi a quanto ammonteranno



il valore aggiunto e la densità dei posti di lavoro e quale sarà il tipo dei posti di lavoro offerti. Oensingen, ad esempio, si attiene da 15 anni ad una concezione economica; il Comune sta bene e può permettersi di scegliere le ditte che intendono insediarsi. Il Comune limitrofo di Niederbipp, invece, accetta tutte le richieste di insediamento. Naturalmente, il volume di traffico ulteriore che ne risulta concerne anche Oensingen, ad esempio in seguito alla maggiore utilizzazione del suo raccordo autostradale. Questo esempio dimostra quanto sia sempre più importante la collaborazione tra i Comuni.

E la collaborazione tra Cantoni a che punto è?

La Confederazione e l'ARE, con la loro politica degli agglomerati, hanno attivato molto in questo senso. Ci siamo impegnati per il progetto modello sul sistema urbano «Aareland» che ingloba

l'agglomerato di Aarau, Olten e Zofingen. Il Cantone di Soletta, in virtù della sua situazione geografica, è praticamente costretto a cercare ampie intese con i Cantoni limitrofi.

Con successo?

Nella maggiore parte dei casi sì. Non sempre però si è accettati come partner alla pari. Benché io stesso sia bernese, sento che agli occhi del grande Cantone di Berna, Soletta è soltanto un partner minore. Un esempio dimostra tuttavia che può funzionare: da un anno lavoriamo alla definizione di un polo di sviluppo intercantionale nella regione di Niederbipp-Oensingen.

Quali sono i vostri obiettivi di pianificazione cantonale?

Attualmente, come ogni quadriennio, prepariamo un controlling del piano direttore. I risultati ci saranno d'aiuto

nell'elaborazione di proposte politiche da sottoporre al Gran Consiglio. Tema centrale sarà prima di tutto la dimensione delle zone edificabili: ci attendiamo che il risultato dimostri la possibilità di limitarle grazie a requisiti più severi. Un altro punto centrale è il progetto Agricoltura e paesaggio, per sviluppare insieme ai Comuni una corrispondente zona cantonale. Aspiriamo inoltre ad una determinazione chiara dei confini dell'insediamento. E infine vogliamo definire in modo vincolante i principali poli di sviluppo regionali. Tutte queste misure sono intese come un avanzamento verso un'utilizzazione parsimoniosa del suolo. Particolarmente importante è il monitoraggio e, per quanto possibile, il pilotaggio dello sviluppo della mobilità: in futuro, la pianificazione dell'insediamento e quella dei trasporti vanno ancor più coordinate.

(traduzione)

Di quante zone edificabili necessita la Svizzera?

• • • •

Dominik Matter
dm@fpre.ch



Le zone edificabili in Svizzera sono di grandezza adeguata o quali dovrebbero essere le loro dimensioni? Si trovano al posto giusto? O quale sarebbe la loro ubicazione ideale? Sono le questioni principali affronta-

te nel progetto «Le zone edificabili della Svizzera» («Bauzonen Schweiz»), realizzato dall'Ufficio Fahrländer Partner AG su mandato dell'ARE.

Anche se il suolo in Svizzera rappresenta un bene limitato, il nostro Paese dispone di considerevoli riserve di terreno edificabile. Lo dimostra la nuova Statistica delle zone edificabili della Svizzera, dell'ARE. Spesso però questa offerta di terreno edificabile non corrisponde alle necessità della domanda. Il progetto «Le zone edificabili della Svizzera» prende quindi in esame la concordanza tra l'offerta e la domanda di terreno edificabile. La Statistica delle zone edificabili dell'ARE, le segmentazioni della domanda e il modello prospettico per le utilizzazioni a scopo abitativo e le superfici lavorative di Fahrländer Partner, formano il nucleo delle analisi. Grazie alla statistica delle zone edificabili è possibile valutare l'offerta potenziale di superfici utilizzabili a livello comunale e confrontarla quindi con l'ulteriore domanda prevista in futuro. Basandosi su diversi scenari relativi alle norme per l'azzonamento di nuove superfici è inoltre possibile valutare gli effetti di dislocazione spaziale e in particolare la crescita degli agglomerati.

Le zone edificabili non edificate e le riserve interne

La statistica delle zone edificabili comprende informazioni dettagliate sull'entità di tali zone nei singoli Comuni così come un'analisi delle superfici già azionate, ma non ancora edificate. Oggi, in Svizzera, ci sono circa 227'000 ettari di zona edificabile. La superficie edificabile non ancora edificata ammonta in totale a 37'800 ettari, di cui, secondo le differenziazioni effettuate in questo studio, 21'500 ettari a destinazione residenziale e 16'300 ettari a destinazione lavorativa. Alle superfici edificabili non ancora utilizzate si aggiungono inoltre importanti riserve interne alle zone già edificate, ossia potenziali su superfici di particelle non ancora totalmente sfruttate. Secondo una valutazione dell'ARE, le riserve interne utilizzabili nel cor-

so del prossimo ventennio ammonterebbero ad una superficie edificabile di 15'000 ettari.

Lo stile di vita caratterizza il fabbisogno di superficie abitativa

La futura richiesta di superficie edificabile dipende dalla crescita economica e demografica e dallo sviluppo dell'occupazione. Il modello prospettico permette la valutazione della futura domanda. Esso permette di formulare indicazioni sullo sviluppo numerico delle economie domestiche e delle persone professionalmente attive a livello comunale. Altrettanto importante della quantità è la qualità della domanda: una casa monofamiliare necessita di più superficie edificabile di un appartamento in affitto, un meccanico di più superficie del piano di un impiegato d'ufficio. Per questo il modello prospettico considera il fatto che non tutte le economie domestiche hanno le stesse esigenze abitative. Se un'economia domestica abita in una casa monofamiliare o in un appartamento di un caseggiato, dipende sia dalle possibilità finanziarie sia dallo stile di vita e dalle esigenze specifiche. Le segmentazioni della domanda permettono di differenziare in corrispondenza la domanda a livello comunale di superficie abitativa.

Il raffronto di domanda e offerta

Per poter rispondere alle domande principali, l'offerta di superficie edificabile, cioè le riserve disponibili di zone edificabili, deve essere confrontata con la domanda di superficie edificabile prevista fino al 2030. A livello svizzero, a un'offerta di circa 52'800 ettari si contrappone una domanda di 27'300 ettari. Si può quindi affermare con sicurezza che le zone edificabili in Svizzera non scarseggiano. Nel settore delle utilizzazioni a scopo lavorativo, la differenza tra l'offerta di 20'400

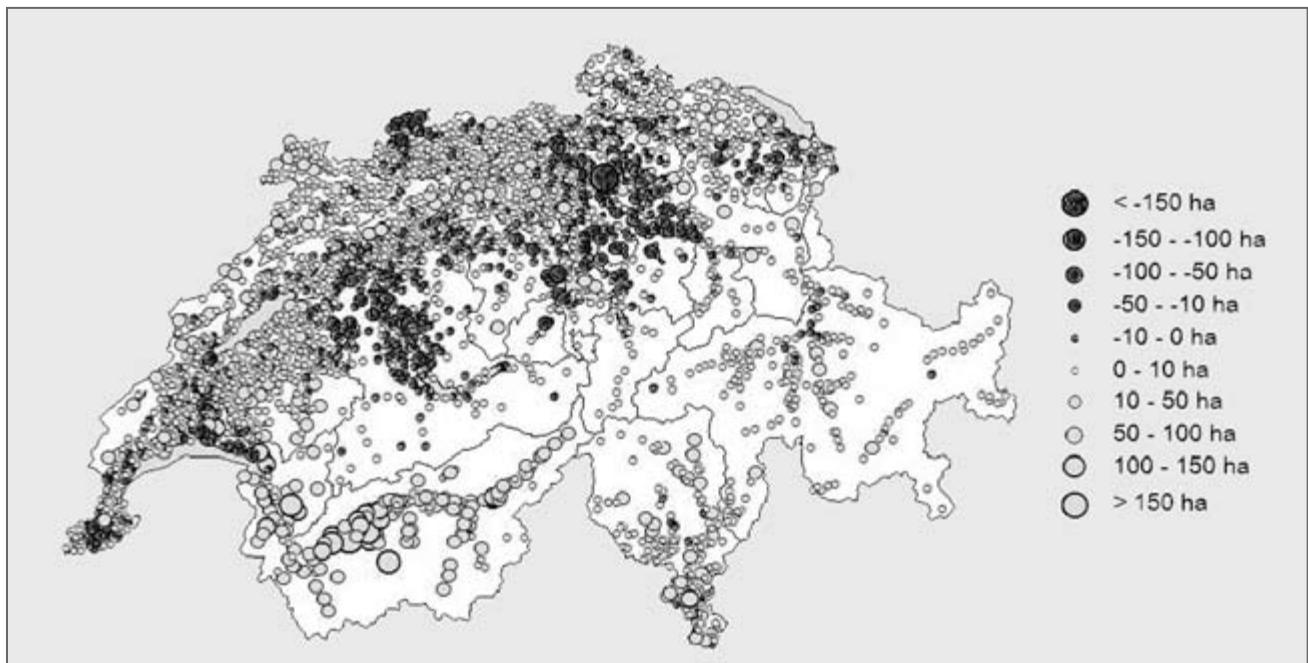
ettari e la domanda prevista di 3'700 ettari è particolarmente grande. La domanda di 23'600 ettari per destinazioni residenziali corrisponde a quasi il 73 percento delle riserve disponibili. Come si presenta, però, la situazione su scala minore? La cartina (pag. 84) indica, nell'ambito delle utilizzazioni a scopo abitativo, la differenza tra le riserve disponibili e la domanda prevista a livello comunale.

Le riserve di zona edificabile attuali e la futura domanda di superficie edificabile

Si osserva che la distribuzione sul territorio delle riserve di zona edificabile non corrisponde alla distribuzione della domanda prevista in futuro. Segnatamente nei centri e negli agglomerati urbani le riserve di zona edificabile sono in parte chiaramente troppo esigue per soddisfare la domanda prevista. Questo vale anche per molti Comuni con un raccordo autostradale, come ad esempio lungo la A1 tra Winterthur e San Gallo o tra Yverdon-les-Bains e Losanna. Contrariamente a queste regioni, le superfici edificabili nei Comuni discosti dai centri sono per lo più maggiori di quanto occorrente in base alla domanda prevista. L'opportunità, dal punto di vista della pianificazione del territorio, di questi sviluppi «naturali», non è stata presa in esame. Le risposte a tali questioni esigono delle valutazioni e delle previsioni a livello sociale relative all'aspetto della Svizzera nel 2030.

Poco probabili i dezonamenti volontari

A livello nazionale, quindi, le zone edificabili potrebbero benissimo essere ridotte. In caso di un'utilizzazione completa delle riserve interne, si potrebbe ridurre la superficie delle zone edificabili non ancora edificate di quasi 25'500 ettari, pur assicurando



La differenza tra le riserve attuali di zona edificabile e la domanda di superficie edificabile prevista fino al 2030. Più grande è il punto, maggiore è la differenza tra le riserve e la domanda. I punti più scuri rappresentano quei Comuni le cui attuali riserve di zona edificabile rimangono al di sotto della domanda prevista fino al 2030.

la copertura della domanda di superficie a destinazione residenziale e lavorativa prevista fino al 2030. Ciò non è però praticabile per diversi motivi: in primo luogo, è necessaria una certa eccedenza di zone edificabili affinché il relativo mercato possa funzionare. Inoltre, di norma, per i Comuni i dezonamenti comportano costi sotto forma di pagamenti d'indennizzo. Non ci si può quindi attendere che i Comuni siano disposti a praticare una riduzione massiccia delle zone edificabili.

Le zone edificabili aumenteranno dell'otto per cento

Poiché le riserve di zona edificabile nei Comuni ubicati in posizione centrale non sono in grado di coprire la domanda prevista fino al 2030, andrebbero create nuove riserve a lungo termine al fine di evitare uno slittamento della domanda verso le zone periferiche. La legge sulla pianificazione del territorio permette ai Comuni, nel quadro di revisioni periodiche dei piani regolatori,

di adattare le dimensioni delle superfici edificabili alle necessità dei seguenti 15 anni. V'è da ritenerre che i Comuni sfruttino questa possibilità, estendendo ulteriormente le loro zone edificabili. In base ai modelli di calcolo si può quantificare l'accesso a superfici edificabili in seguito ad azzonamento fino al 2030 in 14'000 ettari, pari ad un aumento di estensione dell'otto per cento in paragone alla situazione attuale.

Il congelamento non è un'alternativa

Si formeranno quindi delle nuove riserve, nonostante il fatto che quelle attuali siano in grado di soddisfare la domanda prevista di superficie edificabile fino al 2030. Vista la distribuzione spaziale di domanda e offerta, si tratta di un fattore positivo. Infatti, l'alternativa di congelare le zone edificabili allo stato attuale avrebbe diversi effetti negativi: se la domanda nelle localizzazioni centrali non può essere soddisfatta, ripiega sulle regioni più periferi-

che, il che rafforzerebbe l'edificazione dispersiva nel paesaggio. Contemporaneamente, aumentano sia i costi legati al pendolarismo che il volume del traffico privato motorizzato, dato che sovente il livello d'allacciamento alla rete dei trasporti pubblici nei Comuni discosti dai centri è scarso.

(traduzione)



Dominik Matter, 1967, ha studiato economia e ha quindi lavorato come analista e capoprogetto presso Wüest & Partner. Il suo campo d'attività comprendeva l'analisi quantitativa dei mercati immobiliari svizzeri. Formazione secondaria in «Statistical Data Mining». Da settembre 2006 è partner presso la Fahrländer Partner - Raumentwicklung. Dominik Matter è sposato e padre di due figli. Abita a Källiken nel Cantone di Argovia.

Contrattazioni e certificati per un'utilizzazione sostenibile delle zone edificabili

• • • •

Markus Gmünder
markus.gmuender@bss-basel.ch
Elke Staehelin-Witt
es@staehelinconsulting.ch



Il problema è conosciuto fin dalla pubblicazione del «Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005»: le riserve di zona edificabile sono sovradimensionate e si trovano spesso nel posto sbagliato. Gli agglomerati urbani si estendono sempre più e la pressione sul paesaggio non ancora edificato aumenta. D'altra parte, benché lo sviluppo socio-demografico lasci scorgere i segni di una riurbanizzazione, l'attuale domanda di zone edificabili nei centri non può essere assorbita. L'offerta e la domanda potrebbero però essere conciliate con contrattazioni sostenute da certificati negoziabili per l'utilizzazione delle superfici.



Markus Gmünder, 1971, ha studiato geografia, economia e meteorologia all'Università di Basilea. Da allora si è occupato soprattutto di sviluppo regionale e urbano, pianificazione del territorio e politica ambientale. Parallelamente alla sua attività come capoprogetto presso la ditta B,S,S.

Volkwirtschaftliche Beratung AG di Basilea, è docente incaricato di economia del territorio al Politecnico di Zurigo e alla Scuola universitaria di Lucerna.



Elke Staehelin-Witt, 1960, ha studiato economia aziendale e politica presso l'Università tecnica di Berlino e ha conseguito il dottorato all'Università di Basilea. È specializzata nel ramo della negoziazione in ambito pubblico, dirige la Staehelin Consulting di Basilea ed è attiva come senior expert presso la ditta B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung di Basilea.

Per ridurre la pressione insediativa sul paesaggio occorrono strumenti ed approcci atti a incentivare un comportamento corretto del singolo nei confronti delle mete di pianificazione del territorio d'ordine superiore. Ciò spesso non è possibile con uno strumentario basato esclusivamente su impostazioni e divieti, com'è possibile dimostrare mediante specifiche considerazioni politico-economiche. Nel seguito di nuovi azzonamenti di terreno edificabile risultano effetti di distribuzione che toccano i più disparati gruppi di interessati. Più direttamente coinvolti sono i proprietari fondiari delle particelle soggette a nuovo azzonamento. In virtù della capitalizzazione e del conseguente aumento dei prezzi dei terreni, essi fanno parte di coloro che traggono vantaggio da una tale misura. Ne approfittano pure gli investitori immobiliari e istituzionali nonché il settore edilizio in generale. Infatti, è solo in base alla decisione d'edificabilità del terreno che essi possono ricavarne una rendita corrispondente. Gli svantaggiati sono la popolazione in generale e in particolare tutti gli «interessati alla protezione», dato che con il nuovo azzonamento vanno perse superfici libere e si producono nuovi costi esterni dell'edificazione dispersiva. Il gruppo degli avvantaggiati sosterrà quindi una politica delle zone edificabili di tipo espansivo. Le dimensioni relativamente ridotte del gruppo e la sua omogeneità d'interessi gli permettono, di regola, di organizzarsi bene e quindi di imporsi meglio nel processo politico di pianificazione rispetto al gruppo degli svantaggiati.

Un possibile approccio per la soluzione dei problemi menzionati si cela nell'idea di una «pianificazione del territorio basata sulla negoziazione». A differenza delle impostazioni e dei divieti, i processi di negoziazione sono fondati sul principio del dare e avere e possono contribuire, se impostati in corrispondenza, alla densificazione all'interno degli insediamenti esistenti e quindi al contenimento dell'espansione

disordinata degli insediamenti nel territorio. Nel 2005, la regione di Winterthur-Effretikon ha deciso di imboccare questa via per un'utilizzazione più sostenibile delle sue zone edificabili. Al centro v'era la questione di come gestire la crescita demografica e dell'insediamento prevista entro il 2030 (ulteriori 27'500 abitanti) utilizzando le riserve di zona edificabile disponibili. L'obiettivo: incanalare la crescita verso Comuni ben urbanizzati come Illnau-Effretikon e non discosti come ad esempio Schlatt. Il presupposto era una permuta di zone di riserva tra i Comuni. Il progetto è fallito perché nessun Comune si è dichiarato disposto a rinunciare a riserve di terreno edificabile a favore di un altro.

Le contrattazioni necessitano di condizioni quadro adeguate

Un «risultato sconfortante», come scrive la NZZ del 18 giugno 2008? Piuttosto un risultato logico, se si considerano le condizioni quadro entro le quali si sono svolti i negoziati. Dall'esempio di Winterthur-Effretikon di possono dedurre due constatazioni.

1. Uno dei motivi del fallimento è da ricercare nell'impostazione delle trattative. La questione era: chi rinuncia? Ne è risultata una situazione win-loose: un parte ci guadagna e l'altra ci perde. Ogni Comune dovrebbe però poter trarre vantaggio dal suo impegno al servizio di uno sviluppo sostenibile. Solo così è possibile uno scambio di beni tramite negoziazione. Altrimenti, l'alternativa del disimpegno e della conservazione delle zone edificabili, attualmente preponderante, rimane decisamente più allettante.

2. Prima di iniziare le trattative vere e proprie, va fissato un obiettivo quantitativo. Si tratta cioè di formulare indicazioni vincolanti relative alla quantità massima di riserve di zona edificabile che si intendono edificare. Queste premesse permettono quindi lo scambio negoziato di diritti di disporre per l'uso ai fini dell'edificazione di terreno.

Un sostegno: i certificati negoziabili per l'utilizzazione delle superfici

I certificati negoziabili per l'utilizzazione delle superfici possono essere d'aiuto in queste contrattazioni. Tali certificati vengono assegnati o messi all'asta corrispondentemente al contingimento per le zone edificabili esistenti. Per un'effettiva edificazione, i proprietari fondiari interessati ad un'utilizzazione edilizia del terreno devono essere in possesso dei certificati necessari. Chi rinuncia all'edificazione può cedere i suoi certificati ad altri interessati che non ne hanno o non ne possiedono abbastanza per edificare i propri terreni. Come dimostrano esempi negli Stati Uniti (Calvert, Montgomery County), i certificati possono offrire un valido contributo al contenimento del consumo di zona edificabile. Devono però sussistere le premesse necessarie in quanto a obiettivo quantitativo, sufficiente grandezza del mercato e domanda di densificazione. Affinché si crei un'offerta sufficientemente grande di certificati è necessario che la delimitazione spaziale non sia troppo ridotta. Secondo le circostanze, anche i perimetri cantonali possono non bastare perché spesso gli spazi insediativi funzionali non coincidono con gli spazi politico-amministrativi. Si presta quindi meglio un perimetro di negoziazione basato su un territorio funzionale e sovraccantonale. Forse, se Winterthur-Effretikon fosse stata integrata in un siffatto sistema di negoziazione d'ordine superiore con certificati d'utilizzazione delle superfici, l'esito delle trattative sarebbe stato diverso. Questo perché i certificati rappresentano il valore per il diritto d'utilizzazione edilizia del terreno e facilitano quindi le trattative. È altresì vero che anche con i certificati si continuerà ad edificare terreno, perché, com'è noto, l'unico edificio senza consumo di superficie è il castello in aria.

(traduzione)

forum raumentwicklung
Informationsheft
Erscheint dreimal jährlich
36. Jahrgang

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

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

Übersetzung
Französisch:
Elisabeth Kopp-Demougeot,
Le Grand-Saconnex
Relecture: Daniel Béguin
Italienisch:
Antonella 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/bundespulikationen
Art.-Nr. 812.000
Jahresabonnement Fr. 30.70
Ausland Fr. 34.--
Einzelnummer Fr. 10.25
Ausland Fr. 12.--

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

© ARE
Bern 2008, Abdruck erwünscht mit Quellen-
angabe; Belegexemplar an ARE
ISSN 1660-6248

forum du développement territorial
Bulletin d'information
Paraît trois fois par an
36e année

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

Commission de rédaction
Rudolf Menzi (direction), Doris Angst,
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/bundespulikationen
No d'art. 812.000
Abonnement annuel Fr. 30.70
Étranger Fr. 34.--
Numéro simple Fr. 10.25
Étranger Fr. 12.--

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

© ARE
Berne 2008, 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
36mo anno

Editore
Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Dipartimento federale dell'ambiente, dei tras-
porti, dell'energia e delle comunicazioni (DA-
TEC)

Commissione della redazione
Rudolf Menzi (direzione), Doris Angst,
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/bundespulikationen
No d'art. 812.000
Abbonamento Fr. 30.70
Estero Fr. 34.--
Numero singolo Fr. 10.25
Estero Fr. 12.--

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

© ARE
Berna 2008, Riproduzione autorizzata con
menzione della fonte; copia all'ARE
ISSN 1660-6248



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

www.are.admin.ch

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

www.are.admin.ch

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

www.are.admin.ch

I vari articoli riflettono di volta in volta le opi-
zioni degli autori/delle autrici. Possono quin-
di discostare da quella dell'editore e della re-
dazione.

