

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 federal da svilup dal territori ARE

10 ANNÉE
ANNI
ANS **ARE**



Zehn Jahre ARE

Bilanz und Perspektiven

Dix ans ARE

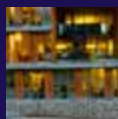
Bilan et perspectives

Dieci anni ARE

Bilancio e prospettive

3 | 2010

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	44	Editoriale	84
Der Beitrag des ARE zur Raumplanung in der Schweiz	5	Ce que la création de l'ARE a apporté à l'aménagement du territoire en Suisse	46	Il contributo dell'ARE alla pianificazione del territorio in Svizzera	86
Das ARE hat die Verkehrspolitik der Schweiz massgeblich mitgeprägt	9	La politique suisse des transports, une co-crédation de l'ARE	49	L'ARE ha caratterizzato in modo decisivo la politica dei trasporti in Svizzera	89
Die Nachhaltige Entwicklung muss verstärkt werden	12	Renforcer la durabilité dans le développement	52	Lo sviluppo sostenibile deve essere rafforzato	92
Interview mit Maria Lezzi: «Die künftige Entwicklung soll boden- und ressourcensparend ablaufen – keine leichte Aufgabe»	15	Interview de Maria Lezzi: «Notre développement devra ménager le sol et les ressources – une tâche pas facile»	55	Intervista a Maria Lezzi: «Lo sviluppo futuro dovrà svolgersi in modo tale da risparmiare suolo e risorse, un compito difficile»	95
Vision einer neuen «Europäischen Makroregion Alpen»	21	Vision d'une nouvelle macrorégion alpine européenne	61	Glarona, Zurigo e quel che sta in mezzo	100
Agglomerations- und Metropolitanräume der Schweiz: Von der Statistik zur politischen Handlungsfähigkeit in den Kantonen	23	Agglomérations et métropoles de Suisse: du champ statistique au champ politique	63	La visione di una nuova «Macroregione europea Alpi»	103
Dichtes Verkaufsstellennetz reduziert Einkaufsmobilität	25	Un réseau de vente dense réduit la mobilité due aux achats	65	Spazi metropolitani e d'agglomerato in Svizzera: dalla statistica all'azione politica	105
Das Quartier ist ein ideales Labor für die Entwicklung einer neuen Urbanität	27	Quartiers durables	67	Una fitta rete di punti di vendita riduce la mobilità degli acquisti	107
Das Raumplanungsrecht muss verbindlicher werden	29	Pour une législation sur l'aménagement plus contraignante	69	Il quartiere è un laboratorio ideale per lo sviluppo di una nuova urbanità	109
Der haushälterische Umgang mit Boden in touristischen Regionen: Auf dem Weg zu neuen Instrumenten des Landmanagements	31	Utilisation mesurée du sol dans les régions touristiques : vers de nouveaux instruments de gestion du territoire	71	Il diritto della pianificazione del territorio deve divenire più vincolante	111
Suburbane Freiräume sichern Lebensqualität	33	L'espace non construit en milieu suburbain, gage d'une certaine qualité de vie	73	L'utilizzazione parsimoniosa del suolo nelle regioni turistiche: verso nuovi strumenti per la gestione del suolo	113
Offene Entwurfsstrategien statt fixer Pläne	35	Planifier en termes de stratégies et non de plans figés	75	Gli spazi suburbani non edificati assicurano qualità di vita	115
Wie soll das zukünftige Verkehrswachstum organisiert werden?	37	Comment anticiper l'accroissement de la mobilité?	77	Strategie progettuali aperte invece di progetti prestabiliti	117
Gemeindestrukturreform als Chance für eine neue Planungskultur	39	Glaris en chemin vers une nouvelle culture politique	79	Come organizzare il futuro aumento del traffico?	119
Glarus, Zürich und dazwischen	41	Glaris, Zurich, et l'entre-deux	81	La riforma delle strutture comunali come possibilità di una nuova cultura di pianificazione	121
Impressum	123	Impressum	123	Impressum	123

Editorial: 10 Jahre ARE

Ein Jubiläum
auch für das «Forum Raumentwicklung»



Mit gerade zehn Jahren ist das ARE eines der jüngsten Bundesämter. Doch schon in dieser kurzen Zeit sind ihm wichtige Weichenstellungen gelungen. Wir freuen uns über diesen ersten runden Geburtstag und haben dazu die vorliegende Jubiläumsausgabe des «Forums» entwickelt.

So setzen wir uns selbstkritisch mit den drei wichtigsten Dossiers des ARE auseinander. Beleuchtet werden Geschichte und Zukunftsmöglichkeiten von Raumplanung, Verkehr und Nachhaltiger Entwicklung. Nebst einem ausführlichen Interview mit der ARE-Direktorin Maria Lezzi nehmen eine Reihe von Gastautorinnen und -autoren zu raumrelevanten Themenkreisen Stellung: Wie ist die in den letzten Jahren erfolgte Entwicklung einzuschätzen? Was sind die

Herausforderungen der Zukunft? Und wie lassen sich diese meistern?

Zum Ausklang dieser Ausgabe des «Forums Raumentwicklung» hat für einmal ein Literat das letzte Wort. Emil Zopfi, Schriftsteller und gebürtiger Glarner, reflektiert die gegenseitige Abhängigkeit von Randregionen und Zentren – ein Phänomen, das in der Schweiz allgegenwärtig ist.

Auch unseren Leserinnen und Lesern wollen wir eine kleine Geburtstagsaufmerksamkeit in die Hand legen: Erst- und wohl einmalig produzieren wir dieses Heft farbig – in der Absicht, Ihnen ein besonders buntes Lesevergnügen zu bereiten.

• • • • •

Redaktionskommission

«Forum Raumentwicklung»

Doris Angst, Reto Camenzind, Matthias Howald (ab 1.11.2010)

Marco Kellenberger (bis 31.10.2010), Henri Leuzinger (Fotos/

Grafik), Rudolf Menzi (Leitung), Pieter Poldervaart (Redaktion)

10 Jahre ARE im Rückblick:

www.are.admin.ch/chronologie

Der Beitrag des ARE zur Raumplanung in der Schweiz

• • • • •

Michel Matthey
michel.matthey@are.admin.ch



Die Schaffung des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) veränderte die Bedingungen für die Raumplanung in der Schweiz. So wurde es insbesondere möglich, neue Herausforderungen anzugehen, die Grundlagen und Praktiken der Raumplanung zu erneuern und der Raumplanung an sich eine neue

Präsenz zu verleihen. Heute kann das ARE mit Zuversicht in die Zukunft blicken. Dabei werden eine bessere Koordination zwischen Siedlung und Verkehr sowie eine engere Partnerschaft zwischen den Bundesbehörden und den Kantonen richtungsweisend sein.

Als 1972 die für die Raumplanung zuständige Bundesstelle – der Delegierte für Raumplanung (DRP) – geschaffen wurde, gehörte sie zum Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. Daran änderte sich auch nichts, als der DRP 1980 vom Bundesamt für Raumplanung (BRP) abgelöst wurde. Dies hing im Wesentlichen damit zusammen, dass man der Raumplanung die notwendige Unabhängigkeit verschaffen wollte, um die Interessen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verbinden zu können. Diese Lösung hatte jedoch auch Nachteile. Zwar war das BRP unabhängig. Aber es war auch isoliert in einem Departement, das Aufgaben wahrnahm, die meist keinen direkten Bezug zu räumlichen Fragen hatten. So blieb das BRP ein winzig kleines Amt, das kaum Gewicht hatte gegenüber den sehr grossen Bundesämtern, die sich insbesondere in den Bereichen Verkehr und Umwelt entwickelten. Ein erster Versuch, das BRP zu stärken, indem ihm die Leitung der amtlichen Vermessung übertragen wurde, stellte sich jedoch aufgrund fehlender Synergien zwischen den beiden Aufgabenbereichen rasch als wenig wirkungsvoll heraus.

Schliesslich beschloss der Bundesrat 2000, die vier Aufgabenbereiche Raumplanung, Verkehrskoordination, Nachhaltigkeit und Alpenkonvention, für die bis dahin verschiedene Ämter zuständig gewesen waren, in einem neuen Bundesamt – dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) – zu vereinen und dieses dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) anzugliedern.

Die Schaffung des ARE hat in Bezug auf die Raumplanung in der Schweiz zu drei grundlegenden Veränderungen geführt:

- Durch die Bündelung sich ergänzender Aufgabenbereiche, die bis dahin in verschiedenen Ämtern bearbei-



Neben Städten und Agglomerationen sind Tourismusorte die Brennpunkte der Entwicklung

tet worden waren, bot sich erstmals die Möglichkeit, Siedlung und Verkehr in ein und demselben Amt auf umfassende Weise zu behandeln. Zudem erlaubte diese Neuorganisation, die Themen Nachhaltigkeit und Raumplanung zu verknüpfen.

- Die Anbindung dieses Amtes an das UVEK, das sich bereits mit den Bereichen Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation beschäftigte, bedeutete das Ende der Isolation des für die Raumentwicklung zuständigen Amtes innerhalb der Bundesverwaltung. Seither steht es in direkter Verbindung zu den meisten Dienststellen, deren Aufgabenbereiche einen Bezug zur Raumordnung haben.

- Die Schaffung des ARE und seine Anbindung an das UVEK markierte jedoch auch den Übergang von einer im Grunde defensiven zu einer offensiven Raumplanungsstrategie: Der Wettstreit um den Boden kann nicht allein mit Einschränkungen oder Verboten gewonnen werden, sondern erfordert ein aktives

Engagement und eine enge Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Behörden aller Stufen. Dazu gehören auch gemeinsame Projekte, Modellvorhaben und Anreizmassnahmen.

Positive Auswirkungen

Das schweizerische Raumplanungsgesetz hat sich seit der Reorganisation zwar nicht grundlegend verändert, und die wichtigsten Aufgaben des für diesen Bereich zuständigen Bundesamtes sind generell die gleichen geblieben. Die 2001 geschaffenen, neuen Rahmenbedingungen haben sich aber auf die Raumplanung in mancher Hinsicht positiv ausgewirkt.

Berücksichtigung neuer Problem-bereiche

Im vergangenen Jahrzehnt sind im Bereich der Raumplanung zahlreiche



neue Fragen aufgetaucht. Das ARE hat sich von Anfang an insbesondere darauf konzentriert, Mittel und Wege zu suchen, um die Agglomerationsentwicklung zu bewältigen, den ländlichen Raum aufzuwerten, Siedlungsentwicklung und Verkehr zu koordinieren, Energieproduktion und -übertragung mit der Raumentwicklung in Einklang zu bringen sowie die Kriterien der Nachhaltigkeit in der Raumplanung zu berücksichtigen.

Erneuerung der Planungsgrundlagen

Die Agglomerationspolitik von 2001 hat den Koordinationsbedarf in den Agglomerationen deutlich gemacht, Lösungsmöglichkeiten skizziert und gezeigt, welche Unterstützung durch Bund und Kantone die betroffenen Gemeinden brauchen. Im Raumentwicklungsbericht 2005 wurde erstmals versucht, die Raumentwicklung in der Schweiz aus der Perspektive der Nach-

haltigkeit zu evaluieren. Das Raumkonzept Schweiz, das im November 2010 in die Vernehmlassung geschickt wurde, versteht sich als Orientierungsgrundlage für eine Raumplanung, die von Bund, Kantonen, Regionen und Städten zu erarbeiten ist.

Entwicklung von neuen Verfahrensweisen

Die Gestaltung funktionaler Räume – Agglomerationen, metropolitane, interkantonale, grenzüberschreitende und transnationale Räume – erforderte die Suche nach neuen Formen der behördlichen Zusammenarbeit. Die gestiegenen Anforderungen im Bereich der Nachhaltigkeit und der sparsamen Nutzung natürlicher Ressourcen haben zur Einführung von Evaluationskriterien für Raumplanungsprozesse geführt und eine engere Begleitung und Kontrolle der Umsetzung gefördert. Die Tatsache, dass einige Infrastruk-

turprojekte von nationaler Bedeutung auf Widerstand gestossen sind, hat zur Entwicklung von partizipativen Planungsprozessen geführt. Beispiele dafür sind etwa die Planung für den Flughafen Zürich oder für geologische Tiefenlager.

Eine neue Präsenz der Raumplanung

Die Raumplanung galt lange als undankbare und uninteressante Kontrollaufgabe. Die neue Ausgangslage 2001 und insbesondere die Möglichkeit des ARE, sich aktiv für die Raumentwicklung einzusetzen, verschafften ihm eine neue Bedeutung und der Raumplanung eine stärkere Präsenz in den Medien und in der Öffentlichkeit.

Eine Grundlage für die zukünftige Entwicklung

Die 2001 geschaffenen Rahmenbedingungen sollten es dem ARE ermöglichen, die Herausforderungen zu meistern, die sich der Raumplanung in den kommenden Jahren stellen würden:

- *Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr*

Eine bessere Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr gilt seit langem als Schlüssel für die Steuerung der städtischen Entwicklung, für die Förderung einer Entwicklung nach innen und insbesondere für die Eindämmung der Zersiedelung. Eine solche Koordination ist jedoch äusserst schwierig umzusetzen. Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung im Sinn des Infrastrukturfondsgesetzes des Bundes sind ein erster Schritt in diese Richtung.

- *Überwindung institutioneller Hindernisse*

Unser einzigartiges und begrenztes Territorium ist mit stetig wachsenden Nutzungsansprüchen konfrontiert. Eine rationelle Nutzung des Bodens, die Gewähr leistet für den Erhalt der Lebens-



qualität, bedingt eine enge Koordination aller betroffenen Bereiche: Siedlungsentwicklung und Verkehr, Energie und Landschaft, Landwirtschaft und Natur, Tourismus und Umwelt. Nicht weniger wichtig ist die Verständigung und Abstimmung der Akteure der verschiedenen Ebenen untereinander: Bundesstellen, Kantone, Regionen, Agglomerationen und Gemeinden.

- *Stärkung der Raumplanungsinstrumente*

Das Auftauchen neuer Problembereiche erfordert eine Anpassung der landesweit geltenden gesetzlichen Grundlagen aus dem Jahr 1979. Die Teilrevision des RPG, über die momentan in den

beiden Kammern des Parlaments beraten wird, ist das Ergebnis einer beispielhaften Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Für die Gesamtrevision dieses Gesetzes wird ähnlich vorgegangen. Die wichtigsten Themen, die dabei behandelt werden, sind die Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Kantone, Bauten ausserhalb der Bauzonen, die Planung funktionaler Räume sowie die Beziehungen zwischen Raum, Umwelt, Landschaft und Wald.

- *Grundlagen für eine engere Partnerschaft zwischen Bundesstellen und Kantonen schaffen*

Die Raumplanung obliegt den Kantonen. Im Rahmen seiner Zuständigkeiten

nimmt der Bund jedoch zahlreiche Aufgaben wahr, die Auswirkungen auf die Raumordnung haben. Um die notwendige Abstimmung zwischen den Bundesstellen und den Kantonen effizient zu unterstützen, bemüht sich das ARE um eine noch engere Partnerschaft sowohl mit den Stellen des Bundes als auch mit den Kantonen.



Michel Matthey, 1947,
dipl. Arch. ETHZ,
Planer FSU,
Vizedirektor ARE

Das ARE hat die Verkehrspolitik der Schweiz massgeblich mitgeprägt

• • • • •

Reto Lorenzi
reto.lorenzi@are.admin.ch



Die Verkehrskoordination gehört zu den Kernaufgaben des ARE. Hier konnte das Bundesamt wichtige Erfolge erzielen. Insbesondere erhielt der Bund die Aufgabe, den Agglomerationsverkehr mitzufinanzieren. Bisher gab er dafür bereits über vier

Milliarden Franken frei. Ferner trug das ARE massgeblich dazu bei, dass die Einnahmen aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe auch in Zukunft in der geplanten Höhe fliessen können.



Normalfall an verkehrsreichen Tagen: Lastwagen können den Gotthard-Tunnel nur dosiert passieren.

Manche behaupten, die Mühlen in Bern mahlten langsam. Doch ein Blick auf die politische Agenda und die Baustellen des schweizerischen Verkehrsnetzes zeigen, dass sich in der Verkehrspolitik auf Bundesebene in den letzten zehn Jahren sehr viel getan hat. So wurde zum Beispiel die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) eingeführt. Im Schienenverkehr konnte die Finanzierung der Grossvorhaben gesichert werden. Deren Ausbau schreitet voran: Die erste Etappe von Bahn 2000 und der Lötschberg-Basistunnel sind in Betrieb, im Gotthardbasistunnel ist der Durchbruch erfolgt. Zudem konnte der Infrastrukturfonds eingeführt werden, der unter anderem Geld für den Agglomerationsverkehr und für die Engpassbeseitigung auf den Nationalstrassen zur Verfügung stellt.

Doch welchen Beitrag leistet das Bundesamt für Raumentwicklung zu solch

positiven Entwicklungen? Das ARE erarbeitet beispielsweise Strategien für die Raum- und Verkehrsentwicklung sowie für die Nachhaltige Entwicklung. Es erstellt Grundlagen für die Raumplanung, für den Gesamt- und Freizeitverkehr, die Nachhaltige Entwicklung und die Alpenkonvention. Zudem koordiniert es bundesintern die raum- und verkehrswirksamen Vorhaben, insbesondere bei der Agglomerationspolitik und bei Ausgleichsmassnahmen im ländlichen Raum. Nachfolgend werden ein paar Ergebnisse dieser Arbeiten erläutert.

Der Sachplan Verkehr als Koordinationsinstrument

Entscheidend ist für das ARE immer die Wahrung einer Gesamtsicht und die Koordination verschiedener Sachgebiete. Das zentrale Instrument im

Bereich Verkehr, das vom ARE in Zusammenarbeit mit den Bundesämtern für Verkehr und Strassen geschaffen werden konnte, ist der «Sachplan Verkehr, Teil Programm». Der Sachplan stellt die Gesamtsicht in den Vordergrund und zeigt auf, nach welchen übergeordneten Zielen, Grundsätzen und Prioritäten der Bundesrat bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben im Verkehrsbereich handelt, und welche Folgerungen sich daraus für die Planung der Verkehrsträger ergeben. Der «Sachplan Verkehr, Teil Programm» wurde vom Bundesrat 2006 verabschiedet.

Verursacherprinzip: Internalisierung der externen Kosten

Mit der Zusammenführung des ehemaligen Dienstes für Gesamtverkehrsfragen (GVF) mit dem Bundes-

amt für Raumplanung zum neuen Bundesamt für Raumentwicklung wurden auch dessen Aufgaben in dieses neue Bundesamt übertragen. Wie der frühere GVF versteht sich auch das heutige ARE im Verkehrsbereich als Vordenker für wichtige neue Themen. So wurde im GVF der Grundstein für die Einführung des Verursacherprinzips im Verkehr und der verkehrsträgerübergreifenden Finanzierung gelegt. Ebenso wurde die Verlagerungspolitik des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene initiiert. Das ARE führte diese Projekte erfolgreich weiter. Nicht zuletzt dank diesen wichtigen Grundlagenarbeiten zu den externen Kosten des Verkehrs gelang es, trotz Beschwerden seitens des Transportgewerbes die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe wie vorgesehen zu erhöhen und damit entsprechende Erträge für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte und zugunsten der Kantone zu generieren.

Infrastrukturfonds unterstützt Agglomerationsverkehr

Eine weitere wegweisende Neuerung war die Schaffung des Infrastrukturfonds. Mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung 2000 wurde der Bund verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen zu nehmen. Der Bundesrat definierte daraufhin unter Federführung des ARE eine eigene Agglomerationspolitik. Diese legt das Schwergewicht auf den Agglomerationsverkehr. Mit der Annahme des Neuen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 wurde dem Bund eine weitere Aufgabe zugewiesen. So verwendet er einen Teil des Reinertrags aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag aus der Nationalstrassenabgabe unter anderem neu auch für «Massnah-

men zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen».

In der Folge wurde das Infrastrukturfondsgesetz (IFG) verabschiedet, das vom ARE massgeblich mitgeprägt wurde. Es ist seit 2008 in Kraft. Der Infrastrukturfonds stellt während 20 Jahren 6 von insgesamt 20,8 Milliarden Franken für die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen bereit. Mit Inkraftsetzung des Infrastrukturfondsgesetzes gab die Bundesversammlung bereits 2,5 Milliarden Franken für 23 dringende und baureife Projekte frei. Weitere 1,5 Milliarden Franken wurden von den eidgenössischen Räten für die Unterstützung von insgesamt 26 Agglomerationen in der Herbstsession 2010 freigegeben.

Dank des Infrastrukturfonds entstanden erstmals koordinierte Verkehrs- und Siedlungsplanungen über Gemeinde- und teils sogar über Kantonsgrenzen hinaus. Mit dem Instrument lässt sich diese planerische Koordination von Raum- und Verkehrsplanung erstmals mit massgeblichen finanziellen Anreizen verbinden und damit erheblich stärken. Diese Mitfinanzierung hat in den Agglomerationen eine erfreuliche Dynamik ausgelöst.

Wie geht es weiter?

Eine koordinierte Verkehrs- und Raumordnungspolitik ist entscheidend für eine nachhaltige Raumentwicklung – sowohl heute als auch in Zukunft. Das ARE hat in den letzten Jahren in verschiedenen Publikationen dargelegt, dass mit dem geltenden Raumplanungsgesetz zwar vieles erreicht werden konnte, dass aber die Raumentwicklung in der Schweiz dennoch nicht nachhaltig ist. Die positiven Signale in den letzten zehn Jahren zeigen dennoch, dass die Richtung grundsätzlich stimmt: Mit den Agglomerationsprogrammen beispielsweise wurde ein sehr gutes Instrument geschaffen,

um die nötige Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr zu erreichen. Die derzeit im Parlament diskutierte Revision des Raumplanungsgesetzes ist ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zu griffigen Massnahmen für die koordinierte Siedlungs- und Verkehrsplanung. Zusätzliche Schritte werden die Weiterentwicklung des Verkehrsfiananzierungssystems in Richtung eines «Mobility-Pricing» und die vermehrte Anwendung marktwirtschaftlicher Instrumente in der Raumplanung sein. In diesem Sinn wird sich das ARE im Verkehrsbereich auch in den nächsten zehn Jahren für folgende Themen einsetzen:

- Abstimmung von Siedlung und Verkehr
- Kostenwahrheit und Verursacherprinzip im Verkehr durch Internalisierung der externen Kosten
- Nachhaltige und innovative Mobilität
- Lösungen für spezifische Themenfelder wie Agglomerationsverkehr und Freizeitverkehr



Reto Lorenzi (1969) schloss an der Abteilung für Kulturtechnik und Vermessung der ETH Zürich

als Kulturingenieur ETH ab. Während und nach dem Studium war er zuerst als Verkehrsplaner, danach mehrere Jahre als Raumplaner in einem privaten Planungs- und Beratungsbüro tätig. 1999 bis 2007 leitete er den Bereich Verkehrsplanung im Amt für Verkehr des Kantons Zürich. Seit 1. Januar 2008 ist er als Leiter der Sektion Verkehrspolitik im ARE tätig.

Die Nachhaltige Entwicklung muss verstärkt werden

• • • • •

Daniel Wachter
daniel.wachter@are.admin.ch



Die Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrats bietet dem ARE zwar keine direkte rechtliche oder finanzielle Handhabe. Gleichwohl kann das Bundesamt entspre-

chende Prozesse und Reformen auslösen. Dies gilt auch für die Kantone und Gemeinden, die sich zunehmend in lokalen Nachhaltigkeitsprozessen engagieren.

Bei der Gründung des Bundesamts für Raumentwicklung wies der Bundesrat dem ARE im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung folgende Aufgaben zu:

- Auf bundespolitischer Ebene soll es die Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrats betreuen, ihre Umsetzung überwachen und sie periodisch evaluieren und erneuern. Dies umfasst auch die Leitung des Interdepartementalen Ausschusses Nachhaltige Entwicklung (IDANE), des Koordinationsorgans für die Politik der Nachhaltigen Entwicklung. Hinzu kommt die internationale Abstimmung der Nachhaltigkeitspolitik, insbesondere mit dem europäischen Ausland.
- Zur Zusammenarbeit mit Kantonen, Regionen und Gemeinden unterhält das ARE das Forum Nachhaltige Entwicklung. Dieses dient dem gegenseitigen Informationsaustausch sowie der Vernetzung und gibt Impulse für kantonale und kommunale Nachfolgeaktivitäten zur Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundes. Das ARE entwickelt Grundlagen für lokale Nachhaltigkeitsprozesse und Aktionen. Es unterstützt sie durch das Förderprogramm Nachhaltige Entwicklung mit Beratung sowie – in geringem Mass – mit finanzieller Förderung. Im Rahmen des Forums Nachhaltige Entwicklung werden auch gemeinsame Projekte – zum Beispiel zur nachhaltigen Quartierentwicklung oder zum nachhaltigen Tourismus – vorangetrieben.
- Im Aufgabengebiet Nachhaltigkeits-evaluation ist das ARE am nationalen Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung MONET beteiligt und leitet den Cercle Indicateurs, die Indikatorenplattform für Kantone und Städte. Weiter werden mit der Methodik der Nachhaltigkeitsbeurteilung politische Vorhaben aus der Optik der Nachhaltigen Entwicklung evaluiert und Optimierungsvorschläge unterbreitet.

Dieser Überblick zeigt, dass das ARE im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung vor allem über «weiche» Instrumente verfügt, indem es koordiniert,

empfiehlt und informiert. Dennoch vermochten die bundesrätliche Nachhaltigkeitsstrategie und die darauf fussenden Aktivitäten direkt oder indirekt erfreulich viel auszulösen. Dies lässt sich leicht an folgenden Beispielen illustrieren:

- Mitte 2010 sind – nicht zuletzt dank den Aktivitäten im Rahmen des Forums Nachhaltige Entwicklung und dem Förderprogramm – bereits 16 Kantone und 172 Gemeinden in einem offiziellen Nachhaltigkeitsprozess, zum Beispiel in einer lokalen Agenda 21, engagiert. Dies bindet einen Drittel der Schweizer Bevölkerung ein. Jedes Jahr kommen weitere Gemeinwesen dazu.
- In der Raum- und Verkehrsplanung werden heute die Ziele der Strategie Nachhaltige Entwicklung systematisch berücksichtigt. Dies gilt für die strategische Ebene – wie etwa das Raumkonzept Schweiz oder den Bericht des Bundesrats zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze (Infrastrukturbericht) –, aber auch für die Umsetzung. So werden heute Projekte der öffentlichen Hand immer häufiger mittels einer Nachhaltigkeitsbeurteilung geprüft und optimiert.
- Die Strategie Nachhaltige Entwicklung hat mitgeholfen, im Bundesgesetz über die Fachhochschulen den Auftrag zu verankern, dass die Fachhochschulen «bei der Erfüllung ihrer Aufgaben für eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung sorgen». Diese Gesetzesbestimmung wird demnächst in das neue Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich, das auch die universitären Hochschulen einschliesst, überführt werden. Die Hochschulen werden folglich künftig ihre Leistungen in Bezug auf die Nachhaltige Entwicklung ausweisen müssen.
- Die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, die im Zusammenhang mit der Massnahme Integrierte Produktpolitik der Strategie Nachhaltige Entwicklung steht, ermöglicht es bei der Vergabe von öffentlichen Aufträ-

gen zusätzlich zu den herkömmlichen Zuschlagskriterien auch die Nachhaltigkeit als Kriterium aufzunehmen. Damit wird der öffentlichen Hand eine sehr wirksame – weil mit ökonomischen Anreizen verbundene – Möglichkeit zur Beeinflussung der Märkte geboten.

- Seit der Revision der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes sind die Bauorgane des Bundes zur Befolgung der Grundsätze des nachhaltigen Bauens verpflichtet. Dies ist eine direkte Konsequenz daraus, dass die Förderung des nachhaltigen Bauens seit 2002 einen Massnahmenschwerpunkt der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundesrats darstellt.
- Das ARE übernahm das Nachhaltigkeitsmanagement bei der Fussball-Europameisterschaft UEFA EURO 2008, bei der erstmals für einen Grossanlass ein umfassendes Nachhaltigkeitskonzept mit anschliessendem Nachhaltigkeitsbericht realisiert wurde. Dies hatte – in Verbindung mit anderen Faktoren – zur Folge, dass das Parlament im revidierten Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport künftig für alle grossen Sportveranstaltungen eine Nachhaltigkeitsstrategie vorschreibt.

Trotz solcher erfreulicher Entwicklungen ist das Ziel noch längst nicht erreicht. Gemäss dem nationalen Nachhaltigkeitsindikatorensystem MONET ist die Bilanz des bisher Erreichten durchzogen. So liegen von den 17 Schlüsselindikatoren je ein Drittel im positiven, neutralen und negativen Bereich. Insbesondere der Indikator des ökologischen Fussabdrucks, der den Ressourcenverbrauch eines Landes in Bezug zu den weltweit vorhandenen Kapazitäten setzt, zeigt, dass die Schweizer Bevölkerung rund dreimal so viele Ressourcen verbraucht, wie ihr langfristig zustehen. Auch in gesellschaftlichen Belangen wie der demografischen Alterung, der Sicherung der Sozialwerke oder der Migration und Integration stehen grosse Herausforderungen an. Die Transformati-



Die Nutzung der Sonnenenergie legt stetig zu.

on des Wirtschafts- und Gesellschafts-
systems in Richtung Nachhaltigkeit
steht also erst am Anfang.

Die Anstrengungen für die Nachhaltige
Entwicklung müssen daher weiterge-
führt und intensiviert werden. Eine gu-
te Gelegenheit bietet die 2011 anste-
hende Erneuerung der Strategie Nach-
haltige Entwicklung des Bundesrats im
Vorfeld der Weltkonferenz über Nach-
haltige Entwicklung, die 2012 in Bra-
silien stattfinden wird (Rio +20). Da-
bei wird es insbesondere darum ge-
hen, der weltweit diskutierten Proble-
matik der «grünen Wirtschaft» und des
«grünen Wachstums» mit griffigen In-
strumenten Rechnung zu tragen. Die

Herausforderungen gehen aber letzt-
lich über die Politik hinaus. Denn nö-
tig ist eine umfassende Veränderung
der Werte und Denkmuster der Bevöl-
kerung. Lokale Nachhaltigkeitsprozes-
se oder Agenden 21 können dabei ei-
ne wichtige Sensibilisierungsfunkti-
on übernehmen. Von zentraler Bedeu-
tung ist aber auch die Bildung. Deshalb
bemüht sich das ARE – zusammen mit
anderen Bundesämtern und der Kon-
ferenz der kantonalen Erziehungsdi-
rektoren –, die Nachhaltige Entwick-
lung systematisch im Bildungswesen
zu verankern.



Daniel Wachter, 1961,
Geograf, leitet die Sektion
Nachhaltige Entwicklung

des ARE, welche die Politik der Nachhaltigen
Entwicklung in der Schweiz koordiniert. Ne-
benberuflich lehrt er als Titularprofessor an
der Universität Zürich zum Thema der Nachhal-
tigen Entwicklung.

«Die künftige Entwicklung soll boden- und ressourcensparend ablaufen – keine leichte Aufgabe»

• • • • •

Interview: Pieter Poldervaart
Fotos: Henri Leuzinger



Fachkompetenz, gute Vernetzung und innovative Instrumente zeichnen das Bundesamt für Raumentwicklung aus. ARE-Direktorin Maria Lezzi will diese Stärken weiter ausbauen. Neben der zurzeit laufenden RPG-Revision liegen ihr Themen wie eine besser koordinierte Verkehrs- und Siedlungspolitik, Nachhaltigkeit in der Bildung oder eine engere Verknüpfung von Energie und Raumentwicklung im Sinn einer umfassenden Siedlungserneuerung am Herzen.

Maria Lezzi, 1963, studierte an der Universität Zürich Geografie sowie Agrarwirtschaft, Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Neuzeit. Sie assistierte am Geografischen Institut der Universität Zürich und war 1996 bis 2001 stellvertretende Geschäftsführerin der Regio Basiliensis. 2001 bis 2009 arbeitete Lezzi als Leiterin der Hauptabteilung Planung im Hochbau- und Planungsamt des Baudepartements des Kantons Basel-Stadt und war dort zuständig für die Kantons- und Stadtplanung. Seit Juli 2009 ist sie ARE-Direktorin.

Frau Lezzi, in Ihrer früheren Funktion als Leiterin Hauptabteilung Planung im Bau- und Verkehrsdepartement Basel-Stadt waren Sie massgeblich für die Raumplanung des Kantons Basel-Stadt verantwortlich. Im Juli 2009 wurde Ihnen die Direktion des ARE übertragen. Wie erlebten Sie diesen Perspektivenwechsel?

Das ARE war aus Kantonssicht eine Institution, der man positiv und direkt begegnete – ein konstruktiver Partner, kein Gegner. Im trinational geprägten Basel verglichen wir die Situation unseres Stadtkantons natürlich gerne mit jener der regionalen Partnern, auf deutscher und französischer Seite. Dabei wurde deutlich, dass die Entscheidungsträger in Stuttgart und Strassburg deutlich weiter weg vom Metropolitanraum Basel sind als Bundesbern. Erst recht gilt dies für Berlin und Paris. Deshalb kannten unsere deutschen und französischen Regionalpartner das ARE häufig besser als das jeweilige Pendant im eigenen Land.

Lässt sich diese positive Einschätzung des ARE durch die Kantone dadurch erklären, dass in Sachen Raumplanung die Kantone das Zepher in der Hand haben, während beim ARE relativ wenig Macht verankert ist?

Bei den formalen Kompetenzen liegt die Hauptverantwortung laut Verfassung tatsächlich bei den Kantonen. Der Bund ist nur für die Rahmengesetzgebung zuständig. Doch fördert und koordiniert er die Raumplanung der Kantone durch die Genehmigung der Richtlinien. Des Weiteren formuliert das Bundesamt auch Angebote, welche die Kantone und Gemeinden bei der Umsetzung unterstützen. Das ist eher ein informelles und kommunikatives Vorgehen. In den letzten Jahren hat das ARE diese Strategie sehr wirkungsvoll eingesetzt, ich führe sie bewusst weiter. Die Resonanz auf die verstärkte



tripartite Herangehensweise von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden, wie beispielsweise beim Raumkonzept, ist sehr positiv. Voraussetzung für solche Erfolge ist natürlich eine hohe Fachkompetenz – sie ist der eigentliche Trumpf des ARE.

Das Umfeld verändert sich – und damit auch die Nachfrage nach Leistungen des ARE. Wie ist Ihr Amt heute aufgestellt?

Wir sind ein fachlich versiertes und engagiertes Team – von daher trifft unser Jubiläumsmotto «We ARE» ins Schwarze. Entscheidend ist die Teamleistung. Umso wichtiger ist es, dieses Zusammenspiel weiter zu trainieren. Darüber hinaus ist es noch nicht überall im Amt, im Departement und beim Bund selbstverständlich, dass man amtsübergreifend zusammenarbeitet. Doch für die Steigerung der Effizienz ist es entscheidend, die Kompetenzen dort abzuholen, wo sie bereits vorhanden sind.

Hängt diese Fokussierung auf die Zusammenarbeit auch damit zusammen, dass das ARE als kleines Amt sehr heterogene Bereiche integrieren muss?

Die Grösse unseres Bundesamtes ist nicht massgebend, eher dessen heterogene Aufgabenstellung. Diese verlangt geradezu nach einer Zusammenarbeit mit allen Behörden. In dieser vermehrten Kooperation spiegelt sich auch ein Kulturwandel, der sich noch nicht in allen Ämtern vollzogen hat. Jedenfalls ist mir dieses Verbesserungspotenzial bewusst geworden, als ich in die Bundesverwaltung eintrat. Wir müssen den integrativen Ansatz verinnerlichen und schneller auf jene Fachstellen zugehen, die im gefragten Bereich kompetent sind. Diesbezüglich kann man noch etliches optimieren. Das gilt nicht nur für das ARE, sondern für die Verwaltung als Ganzes.



Haben Sie in der Bundesverwaltung auch weisse Flecken entdeckt, die heute weder vom ARE noch von anderen Ämtern zufriedenstellend abgedeckt werden – und die sie gerne anpacken würden?

Bevor wir neue Themen anpacken, will ich in erster Linie die Arbeitsmethoden verbessern, um noch effizienter und effektiver zu werden. Aber es gibt durchaus Bereiche, die noch zu wenig konsequent bearbeitet werden – und bei denen es sich lohnen würde, sich noch intensiver für sie zu engagieren.

Zum Beispiel?

Eine spannende Baustelle ist die Verbindung von Energie und Raumentwicklung. Dabei geht es um die Verknüpfung mehrerer Ebenen. Da sind zunächst einmal die erneuerbaren Energien zu nennen. Die Installationen für die Windenergie werden aufgrund der dazu nötigen Eingriffe in die

Landschaft schon heute heftig diskutiert. Hier glaube ich, dass wir möglichst auf gesamtschweizerischer Ebene zu einer Entscheidung kommen sollten, der die Interessenabwägung und die Kompetenzen regelt. Wir können dieses Thema nicht einfach den Kantonen und Gemeinden aufbürden. Vielmehr sollte der Bund zumindest koordinierend und strategisch-konzeptionell mitwirken.

Energie ist vermutlich das überraschende Thema der nächsten Jahrzehnte...

...allerdings – und daraus ergibt sich eine weitere spannende Ebene. Aktuell läuft mit dem Gebäudeprogramm des Bundes ja eine grosse Sanierungsoffensive. Natürlich ist es wichtig, den Bestand energiemässig zu sanieren. Doch für mich stellt sich die Frage, ob man bei dieser Gelegenheit nicht gleich auch andere Bedürfnisse in die Abklärung einbeziehen müsste. Dazu ge-

hört etwa die Frage der Wohnungsgrösse: Bekanntlich gibt es in den meisten Schweizer Städten zu viele kleine und zu wenig grosse Wohnungen. Eine energetische Sanierung sollte daher für weitere Überlegungen genutzt werden. Muss der Grundriss angepasst werden? Oder sollte die Wohnfläche mit Balkonen oder Wintergärten erweitert werden? Lässt sich möglicherweise die städtebauliche Struktur verbessern, indem attraktive Freiräume geschaffen werden? Muss die energetische Sanierung mit einer Lärmsanierung kombiniert werden?

Aber auch grundsätzliche Fragen müssen gestattet sein: Lohnt sich eine Sanierung überhaupt, oder ist ein Abriss sinnvoller? Und stehen die Liegenschaften punkto Erschliessung und Gunst der Lage überhaupt am richtigen Ort?

Das Konzept der Sanierung müsste also weiter gefasst werden?

Dieser Meinung bin ich dezidiert. Der nachhaltige Umgang mit dem bestehenden Gebäude- und Infrastrukturland ist wichtig – auch wenn das weniger spektakulär ist als Neubauten, und es anders ausgebildete Fachleute braucht. In Zukunft muss es statt um punktuelle Sanierungen um eine umfassende Siedlungserneuerung gehen, in die auch der öffentliche Raum einbezogen wird. Raumplanung ist für mich nicht nur der Umgang mit der noch nicht überbauten Fläche.

Zusammenarbeit braucht es auch bei der Abstimmung von Siedlung und Verkehr.

Das Problem ist erkannt, aber noch längst nicht zur Zufriedenheit gelöst. Im Rahmen der Agglomerationsprogramme verlangen wir diese Abstimmung jedoch bereits. Die dort umgesetzten Vorschläge überzeugen häufig – jetzt gilt es, diese Erfahrung schweizweit in der Verkehrs- und Siedlungspolitik umzusetzen. Als Konsequenz soll



die Siedlung im Prinzip nur noch dort ausgedehnt werden, wo bereits eine Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr besteht.

Haben die Kantone diese Koordination nicht bereits in ihren Richtplänen festgeschrieben?

Leider nur selten konsequent genug. Allerdings geht es nicht allein um die Planung der Kantone, sondern um die Planung in funktionalen Räumen. Die Verantwortlichen der Region Zürich etwa müssen sich fragen, wie weit das S-Bahn-Netz noch ausgebaut und vor allem finanziert werden kann – insbesondere wenn in Zukunft weiterhin auf allen Strecken der Viertelstundentakt garantiert werden soll.

Sie sprechen die Kosten an – haben die bisherigen Finanzierungsmodelle versagt?

Keineswegs. Aber sie könnten in Zukunft ins Wanken kommen. Was die geplante Ausbauoffensive Bahn 2030 betrifft, bin ich der Ansicht, dass das ARE nochmals überprüfen muss, welche Auswirkungen dieser erneute Ausbau auf den Raum haben könnte. Die Resultate dieser Überprüfung gilt es zu vergleichen mit dem, was wir uns im Raumkonzept als gewünschte Auswirkungen auf den Raum vorgestellt haben. Derzeit arbeitet das ARE daran, entsprechende Entscheidungsgrundlagen für den Bund vorzubereiten. Ein anderer Punkt ist die Frage, für welche Zwecke die Verkehrsfinanzierung genutzt werden soll: Geht es nur darum, die bisherigen Einnahmenquellen zu sichern, und – wenn nötig – neue zu erschliessen? Oder sollen die fiskalischen Mittel auch ein Instrument sein, den Modalsplit zu verändern? Das sind politische Fragen. Das ARE ist für die Verkehrskoordination und -politik zuständig, deshalb ist unser Input in

diesem Themenfeld von grundlegender Bedeutung.

Wenn der Modalsplit umgelenkt werden soll, dann in Richtung öffentlicher Verkehr?

Wir müssen das Thema verkehrsübergreifend angehen. Das ARE verfolgt deshalb das Projekt des «Mobility-Pricing». Der Begriff ist bewusst gewählt, denn es geht um mehr als um ein blosses Road-Pricing. Wir erkannten bei den Agglomerationsprogrammen, dass die Verkehrsfinanzierung grundsätzlich angegangen werden muss. Denn bisher wurde die Finanzierung insbesondere durch die Mineralölsteuer, deren Zuschläge und durch die LSVA gespeist.

Doch wenn die Autos immer sauberer werden, fliesst diese Quelle spärlicher – und es stellt sich die Frage, wie man die nötigen Einnahmen generiert. In diese Überlegungen müssen auch Konzepte einfließen, die den öffentlichen

Verkehr näher an die Kostenwahrheit heranbringen.

Eine weitere wichtige Baustelle ist die aktuell laufende Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG). Wo steht man damit?

Wir haben aus dem Scheitern der Gesamtrevision, die unter der Bezeichnung Raumentwicklungsgesetz (E-REG) lief, gelernt und setzen nun beim Revisionsentwurf zum RPG auf eine Staffelung. Zuerst werden die Themen angepackt, die dem Bund auch durch die Landschaftsinitiative aufgedrängt werden. Dabei hilft uns der Umstand, dass punkto Steuerung von Siedlungsentwicklung und von dem Schutz des Kulturlands ein breiter Grundkonsens besteht.

Die zweite Etappe der RPG-Revision umfasst – mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen, dem Umgang mit Fruchtfolgeflächen respektive generell mit dem Schutz und Nutzen von Boden sowie den funktionalen Räumen – ein Themenspektrum, das kontroverser ist und mehr Zeit benötigt. Den Startschuss für die Ausarbeitung des Teils zwei des RPG-Revisionsvorhabens haben wir bereits gegeben. Somit steht uns genügend Zeit zur Verfügung, um mit Gemeinden, Kantonen und wichtigen Verbänden zu konsensfähigen Lösungen zu kommen.

Woran scheiterte denn damals das E-REG?

Vermutlich war es die Diskrepanz zwischen ihm und dem zweiten grossen Projekt, das damals im ARE lief, dem Raumkonzept Schweiz. Jenes war bezüglich Kooperation in einer bisher wohl einmaligen Offenheit und Breite angelegt. Das E-REG hingegen wurde im Bundesamt entwickelt und erst dann in die Vernehmlassung gegeben. Auch wenn dies der übliche Weg für die Gesetzgebungsprojekte ist und weiterhin sein wird, wurde es vielerorts als störend empfunden, dass das verbind-



liche Gesetz herkömmlich, das weniger verbindliche Konzept aber sehr partizipativ erarbeitet wurde.

Wie geht es mit dem Raumkonzept weiter?

Die letzten anderthalb Jahre haben wir weiter daran gearbeitet. Zum einen eliminierten wir die noch bestehenden weissen Flecken. Zum andern ging es um die Frage, wie das fertige Raumkonzept implementiert werden soll. Im E-REG war ursprünglich geplant, dass das neue Konzept nach der Genehmigung durch den Bundesrat für alle Staatsebenen verbindlich werden sollte. Dieser Vorschlag wurde von den Kantonen, Städten und Gemeinden nicht goutiert, und zwar mit gutem Grund: Man war mit dem Raumkonzept tripartit gestartet; da ist es nur logisch, auch seine Verabschiedung und die Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit tripartit umzusetzen. Das Dokument dient als star-

ker Orientierungs- und Entscheidungsrahmen und soll von jeder staatlichen Ebene selbst als politisch relevant akzeptiert werden.

Wie ist der weitere Ablauf beim Bund geplant?

Das ARE wird Antrag an den Bundesrat stellen, dass das Raumkonzept in die Ämterkonsultation geht und – bei positiven Rückmeldungen – vom Bundesrat als Grundlage für alle raumwirksamen Vorhaben als verwaltungsanweisend erklärt wird. Geplant ist ein analoges Vorgehen auf Kantonsebene in der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und auf kommunaler Ebene in den Mitgliederversammlungen von Städte- sowie Gemeindeverband. Das Vorgehen bei der Erarbeitung des Raumkonzepts war etwas völlig Neues, entsprechend müssen auch bei der Verabschiedung neue Wege beschritten werden. Entscheidend ist dabei, dass das Raum-



konzept inhaltlich überzeugt – denn nur so wird es die angestrebte Wirkung entfalten. Dass zahlreiche Stakeholder auf allen tripartiten Ebenen mitgewirkt haben, dürfte die politische Identifikation und die Umsetzungskraft zusätzlich stärken.

Ein zentraler Aufgabenbereich des ARE ist die Nachhaltige Entwicklung. Gegen aussen sichtbar sind insbesondere die Förderprogramme, die kurz nach der Gründung des ARE lanciert wurden. Ein Erfolgsmodell?

Die Förderprogramme haben sich bewährt und werden weitergeführt. Sie zeitigen nicht nur unmittelbare Wirkung, sondern sind auch wichtig für den Erfahrungsaustausch und den Dialog. Doch brauchen wir weitere Tools, etwa die Strategie Nachhaltige Entwicklung, die wir aktuell aufdatieren. Insbesondere müssen zusätzliche Handlungsebenen erschlossen werden. Ein Beispiel dafür ist die Bildung in Fragen der Nachhaltigen Entwicklung. Sie ist

zentral, um Breitenwirkung zu entfalten. Schon länger stehen wir diesbezüglich in Verhandlungen mit der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK). Bereits ist es uns gelungen, die Nachhaltige Entwicklung in den Lehrplan 21 einzubringen. Als nächste Schritte sollen die Lehrplanarbeit, eine entsprechende Aus- und Weiterbildung sowie die Unterstützung der Lehrkräfte gewährleistet werden – daran arbeiten wir gemeinsam mit anderen Bundesstellen und der EDK.

Und was tut sich punkto Nachhaltige Entwicklung in der Bundesverwaltung?

Spannend ist die Idee, alle politischen Vorlagen aus den Bundesämtern einer Nachhaltigkeitsbeurteilung zu unterziehen, bevor sie an den Bundesrat gehen. Eine solche Wirkungsbeurteilung hätte den Vorteil, dass die Frage der Nachhaltigkeit schon in der strategischen Phase der politischen Entscheidungsfindung gestellt würde. Dieses Verfahren müsste sich keineswegs nur auf Projekte wie die Formulierung von Mindestanforderungen an die kantonalen Richtpläne beschränken, sondern wurde bereits auch auf die RPG-Revision angewendet. Ein Teil unseres Berichts findet nun Eingang in die Botschaft ans Parlament. Daraus werden etwa die sozialen Auswirkungen der Vorlagen ersichtlich – ein Problem, das sonst kaum thematisiert würde.

Derzeit scheinen sich die sozialen Probleme wieder abzuschwächen, es dominiert der Aufschwung...

Gesamtchweizerisch ist zurzeit in der Tat fast überall ein Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum zu registrieren.

Doch wenn wir langfristig weder beim Verkehr noch bei der Wohnqualität Einbussen hinnehmen wollen, stehen wir vor einer beachtlichen Herausforderung. Denn die künftige Entwicklung soll ja boden- und ressourcensparend ablaufen – keine einfache Aufgabe. Dies zeigt sich auch im zunehmenden Unbehagen gegenüber dem ausufernden Wachstum, das den Raum knapp werden lässt. Raumentwicklung hat daher eine emotionale Komponente. Das zeigt sich in der Praxis daran, dass Einzonungen an gut erschlossenen Lagen an der Urne oder an Gemeindeversammlungen zunehmend abgelehnt werden. Dahinter stehen «Bauch-Argumente»: Das eine Mal ist der freie Ausblick aus dem eigenen Haus gefährdet, das andre Mal ist es die diffuse Angst, alles gehe zu schnell.

Doch es gibt auch Bergtäler, wo es nicht an Raum fehlt, sondern wo die Bevölkerung abwandert...

Allerdings – im Urnerland oder im Jura ist Raumknappheit durch Wachstum kein Thema. Es gehört zweifellos zu unseren Aufgaben, diese Regionen, die ausserhalb des aktuellen Booms stehen, nicht aus dem Blickfeld zu verlieren. Das ARE hat darauf reagiert und innovative Modellvorhaben wie in Pruntrut oder im Luzerner Hinterland gefördert. Es stimmt, das ARE hatte in den ersten zehn Jahren seines Bestehens vor allem die Agglomerations- und die Metropolitanräume im Fokus. Diese klare Schwerpunktsetzung war wichtig und notwendig. Aber es ist jetzt an der Zeit, uns wieder vermehrt den ländlichen und periurbanen Räumen sowie ihren Beziehungen zu den Agglomerationen zuzuwenden. Denn die moderne Schweiz präsentiert sich als Nebeneinander einer Vielzahl unterschiedlicher Siedlungstypen – mit jeweils ganz eigenen Problemen und Chancen. Und gerade das macht meine Arbeit als Direktorin des ARE so spannend.

Vision einer neuen «Europäischen Makroregion Alpen»

• • • • •

Thomas Egger
thomas.egger@sab.ch



Mit dem Namenswechsel vom Bundesamt für Raumplanung zum Bundesamt für Raumentwicklung setzte das ARE ein wichtiges Signal: Es will den Raum aktiv mitgestalten. Doch punkto Berggebiete besteht weiterhin Handlungsbedarf. Eine Vision für das Jahr 2020 zeigt, wie insbesondere die Gesetzgebung modernisiert und an aktuelle und absehbare Herausforderungen angepasst werden könnte.

Thomas Egger (1967) wurde in Visp geboren und ist dort wohnhaft. Als Direktor der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) setzt er sich für die politische Interessenvertretung der Berggebiete und ländlichen Räume in der Schweiz ein. Der diplomierte Geograf ist unter anderem Mitglied des Rats für Raumordnung, Vorstandsmitglied der europäischen Berggebietsorganisation Euromontana, Beobachter bei der Alpenkonvention und Projektleiter bei verschiedenen Interreg-Projekten.

Aus Sicht der Berggebiete stellt die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes von 2007 mit den Erleichterungen für paralandwirtschaftliche Tätigkeiten wie dem Agrotourismus einen wichtigen Meilenstein dar. Für eine bessere Berücksichtigung der Anliegen der Berggebiete und der ländlichen Räume müssen aber weitere Schritte folgen. Eine Vision fürs Jahr 2020 könnte wie folgt aussehen:

Zusammenarbeit der verschiedenen Staatsebenen

Mit dem Raumkonzept Schweiz verfügt die Schweiz in der Vision für das Jahr 2020 über eine klare Vorstellung ihrer räumlichen Entwicklung. Das Konzept zeigt echte Entwicklungsperspektiven für die Berggebiete und ländlichen Räume auf. Die Kantone haben für ihr eigenes Territorium ebenfalls Raumkonzepte erstellt, wobei die Koope-



«Die Berggebiete und ländlichen Räume müssen in der RPG-Revision den ihnen gebührenden Stellenwert erhalten.»

ration unter den Kantonen besonderes Gewicht erhält. Gelebte funktionale Räume sind eine Selbstverständlichkeit. Die Partnerschaft zwischen Stadt und Land ist 2020 in die Tat umgesetzt und findet ihren Ausdruck auch in der Erweiterung der Tripartiten Agglomerationskonferenz zu einer einzigen Tripartiten Konferenz unter Einbezug der Berggebiete und ländlichen Räume. Die überkommunale Zusammenarbeit ist fest etabliert. Insbesondere planen die Gemeinden den Bau von Einkaufszentren gemeinsam – oder sie verzichten bewusst darauf, um den Dorfläden das Überleben zu ermöglichen.

Siedlungsentwicklung nach innen lenken

Der fortschreitenden Zersiedlung wird mit einer stärkeren Siedlungsentwicklung nach innen begegnet. Zudem wird das Potenzial von Industriebrachen konsequent genutzt. Die Zweitwohnungsproblematik wird in einem umfassenden Ansatz auf kantonaler und vor allem kommunaler Ebene geregelt. Damit konnte die Lex Koller, die ohnehin nur die 17 Prozent Zweitwohnungen im Besitz von Ausländern erfasste, bis 2020 aufgehoben werden. Die Dorfkerne im Alpenraum sind wieder bevorzugte Wohnstandorte – dies vor allem dank der Abkehr von einem falsch verstandenen Denkmalschutz.

Klarheit beim Bauen ausserhalb der Bauzonen

Die komplexen und schwer verständlichen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen wurden entschlackt. Der Bund beschränkt sich auf einige wenige allgemeine Grundsätze wie beispielsweise «Wohnen bleibt Wohnen». Als wichtigster Grundsatz gilt im Jahr 2020, dass die Zahl der Bauten ausserhalb der Bauzonen nicht weiter erhöht werden darf. Wo etwas Neues erstellt wird, muss zuerst eine

alte Baute wie zum Beispiel ein nicht mehr gebrauchter Stall abgerissen werden. Die Kantone regeln die Detailbestimmungen selber und tragen so den regionalen Gegebenheiten optimal Rechnung.

Die internationale Dimension

Das ARE beteiligt sich aktiv an den europäischen Raumordnungskonzeptionen und -programmen. Das bis 2020 erneut revidierte Raumplanungsgesetz nimmt diese internationale Dimension auf und erwähnt die transnationale Zusammenarbeit explizit. Auch globale Entwicklungen wie der Klimawandel finden im Raumplanungsgesetz der Zukunft ihren Niederschlag. Die Schweiz tut sich zwar nach wie vor schwer mit der Alpenkonvention. Doch auf internationaler Ebene wurde die Konvention bis 2020 bereits überholt von einer «Europäischen Makroregion Alpen». Sie zeigt neue Entwicklungsmodelle für den Alpenraum auf, die in Kombination mit dem Alpenraumprogramm (Interreg) und unter Einbezug der Regionen und Kantone wirkungsvoll umgesetzt werden.

Die Raumplanung als strategisches Steuerungsinstrument

Diese Vision fürs Jahr 2020 lässt sich nur erreichen, wenn mit der aktuell angelaufenen Revision des Raumplanungsgesetzes die entsprechenden Weichen gestellt werden. Die Berggebiete und ländlichen Räume müssen dabei den ihnen gebührenden Stellenwert erhalten. Letztlich muss aber die Raumplanung von den Behörden aller Ebenen – vom Bund über die Kantone und Regionen bis hin zu den Gemeinden – wieder als das verstanden werden, was sie eigentlich ist: ein strategisches Instrument zur Steuerung der erwünschten räumlichen Entwicklung.



Agglomerations- und Metropolitanräume der Schweiz: Von der Statistik zur politischen Handlungsfähigkeit

• • • • •

Walter Schenkel
schenkel@synergo.ch



Die Schweiz ist urban geworden. Nun beginnt sie sich auch entsprechende politische Strukturen zu geben. Im Vordergrund steht dabei jedoch keine grundlegende Umgestaltung des Föderalismus. Vielmehr werden neue, flexible Formen der politischen Zusammenarbeit über Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen hinweg geschaffen.

Walter Schenkel (1963), Politologe, Partner bei synergo, Geschäftsführer des Vereins Metropolitanraum Zürich, Präsident des Vereins Metropole Schweiz. 1983-1990 Studium mit Lizenz in Politikwissenschaft an der Universität Zürich; 1990-1995 Forschungsassistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich; 1996-1998 Gastforscher an der Erasmus Universität in Rotterdam und Dissertation; Forschung, Projektmanagement und Beratung; Lehraufträge an ETH und Universität Zürich.

Agglomerations- und Metropolitanräume sind funktional stark verflochtene Gebiete, die über den statistischen Perimeter hinausgehen. So zählt der Metropolitanraum Zürich 1,9 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner (26 Prozent der Schweizer Bevölkerung), 900'000 Arbeitsplätze (29 Prozent der Schweizer Arbeitsplätze) und umfasst Regionen aus acht Kantonen mit rund 240 Städten und Gemeinden.

Das Beispiel des Metropolitanraums Zürich zeigt überdeutlich, dass sich die urbanen Gebiete der Schweiz räumlich, wirtschaftlich und gesellschaftlich stark verändern, ohne dass die föderalen Politikstrukturen damit Schritt gehalten haben. Der Aufbau neuer Zusammenarbeitformen ist auch deshalb nötig, weil die urbanen Gebiete trotz ihrer Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz strukturell benachteiligt sind; ein Beispiel dafür ist das Ständemehr. Doch statt sich mit Strukturreformen aufzuhalten, beginnen Gemeinden, Städte und Kantone, die bereits bestehenden föderalistischen Strukturen zur Entscheidungsfindung zu optimieren und zu erneuern. Ziel ist es dabei, ein gemeinsames Verständnis darüber zu entwickeln, wie Synergien besser genutzt und Projekte gemeinsam realisiert werden können.

Dieses Vorgehen kann mit dem aus der Politikwissenschaft bekannten Begriff der Multi-Level-Governance umschrieben werden: flexible Organisationsformen, lösungsorientiertes Handeln, flache staatspolitische Hierarchisierung.

Mehr als statistische Räume

Für Lösungen nach dem Prinzip der Multi-Level-Governance ist weniger die statistische Abgrenzung als vielmehr die funktional-räumliche Definition von Agglomerations- und Metropolitanangeboten wichtig. Die massgeblichen Merkmale sind dabei:

- *Gemeinsamer Identitäts- und Interessensraum:* Das wohl wichtigste Kriterium ist die politische Bereitschaft von Gemeinden, Städten und Kantonen, eine gemeinsame Vision zu entwickeln, mitzutragen und umzusetzen.
- *Gemeinsamer Mobilitätsraum:* Metropolitanregionen, Städte und Gemeinden verfügen in der Regel über direkte Verkehrsverbindungen in die Zentren des Metropolitanraums. Sie nutzen Verkehrsdrehscheiben wie Hauptbahnhöfe und Flughäfen gemeinsam.
- *Gemeinsamer Bildungs- und Wirtschaftsraum:* Die Bildungs- und Dienstleistungsangebote eines Metropolitan-

raums weisen grosse Synergien auf. Auch gibt es erkennbare wirtschaftliche Standortverflechtungen, welche die internationale Konkurrenzfähigkeit verbessern.

- *Gemeinsamer Siedlungs- und Lebensraum:* Metropolitanregionen, Städte und Gemeinden arbeiten auf regionaler Stufe eng zusammen. Im Vordergrund steht insbesondere die bessere Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr.
- *Gemeinsamer Kulturraum:* Metropolitanregionen, Städte und Gemeinden verfügen über gemeinsame gesellschaftliche und kulturelle Identitäten und wollen diese weiter stärken.
- *Gemeinsamer politischer Raum:* Die beteiligten Gemeinden, Städte und Kantone sind gewillt, neue politische Strukturen aufzubauen und aufeinander abzustimmen. Die Aussicht auf Stärkung im nationalen und internationalen Kontext wird dabei höher gewichtet als die Angst vor möglichen Autonomieverlusten.

Zukünftige Herausforderungen

Politisch präsentieren sich die meisten Agglomerations- und Metropolitanräume vorderhand noch als organisatorische Experimente. Regionale Egoismen und politische Bevormundungen müssen vermieden werden. Was zählt, ist die möglichst gute Problemlösung in jenen Politikfeldern, die für den Agglomerations- und Metropolitanraum als Ganzes relevant sind. Auch braucht es einen sorgsam Umgang mit wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Bedürfnissen. Je besser diese Herausforderungen gelöst werden, umso mehr entwickeln sich die Agglomerations- und Metropolitanräume zu einer neuen politischen Kraft innerhalb der Schweiz, die unser Land nach innen wie nach aussen hin stärkt.



«Agglomerations- und Metropolitanräume: neue politische Kraft innerhalb der Schweiz, die unser Land nach innen wie nach aussen hin stärkt.»

Dichtes Verkaufsstellennetz reduziert Einkaufsmobilität

• • • • •

Sibyl Anwander Phan-huy
Sibyl.Anwander@coop.ch



Über eine Million Menschen pro Tag besuchen eine der 1864 Verkaufsstellen von Coop. 99 Prozent der Kundschaft benötigt dabei weniger als zehn Auto-Minuten bis zur nächsten Coop-Filiale. Der Grossverteiler verfügt damit über das dichteste Verkaufsstellennetz der Schweiz.

Sibyl Anwander Phan-huy (47) leitet bei Coop die Bereiche Nachhaltigkeit, Qualität und Wirtschaftspolitik. Sie ist zudem Vizepräsidentin von espace.mobilité, einer

Gruppe von grossen Detailhändlern, die sich mit den politischen Rahmenbedingungen im Spannungsfeld von Raumplanung und Verkehr auseinandersetzt. Diese Tätigkeit liegt an der Schnittstelle zwischen Wirtschaftspolitik und Nachhaltigkeit. In dieser Scharnierfunktion arbeitete Anwander unter anderem an den «Empfehlungen zur Standortplanung bei verkehrsintensiven Einrichtungen im kantonalen Richtplan» von BAFU und ARE mit. Unter ihrer Leitung entwarf Coop die CO₂-Vision: Das Unternehmen strebt an, bis 2023 in den direkt beeinflussbaren Geschäftsbereichen CO₂-Neutralität zu erreichen.

Der Detailhandel hat sich in den letzten Jahren stark verändert, was sich auch in der Nutzung des Raums durch diese Branche zeigt. Gründe für die Veränderung sind die wachsende Bevölkerung – vor allem in den Agglomerationen –, das Wachstum in den «Schlaf-Dörfern» rund um die urbanen Zentren, die zunehmende Auto-Mobilität sowie veränderte Lebens- und damit auch Konsumgewohnheiten. Brancheninterne Gründe für Veränderungen sind neue Formate wie etwa die Fachmärkte mit sehr tiefem Sortiment, aber auch ausländische Konkurrenten mit kleinen Filialen, die oft ausserhalb der Siedlungsgebiete liegen.

Kleinformate umgehen die UVP

Obwohl der Einkaufsverkehr seit Jahren konstant bei elf Prozent des Gesamtverkehrsaufkommens liegt, wurden die Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs bisher praktisch nur bei den grossen Einkaufszentren thematisiert. Allfällige Einspra-

chen von Umweltverbänden sind oft von der Forderung nach Parkplatzbeschränkung und Fahrtenmodellen beziehungsweise der Finanzierung von zusätzlichen ÖV-Angeboten begleitet. Allerdings wurde bis heute weder der Beweis erbracht, dass diese Auflagen den Modalsplit bei den grossen Einkaufszentren ändern, noch dass sie eine positive Wirkung auf die Luftqualität hätten. Hingegen entstanden in den letzten Jahren mehrere hundert kleine Verkaufsstellen ausserhalb der Siedlungsgebiete und unterhalb des Schwellenwerts einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) – viele davon mit grossen, ebenerdigen Parkplätzen.

Supermärkte mit Ankerfunktion

Dies wirft die Frage nach der idealen Struktur und Anordnung von Verkaufsstellen auf. Die Studie «Netto-Verkehr» der Schweizerischen Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (VSI) zeigt deutlich, dass der Einkauf von Gütern des täglichen Be-

darfs meist im Rahmen einer so genannten Wegkette erfolgt: am Abend auf dem Heimweg von der Arbeit oder in Verbindung mit Freizeitaktivitäten. Verkaufsstellen in der Nähe eines Autobahnkreuzes oder am Dorfrand sind für Konsumenten bequem und zeitsparend. Zudem können sie aus Umweltsicht durchaus ressourcenschonend sein. Die Studie zeigt auch, dass die Konsumenten bei aperiodischen Käufen beispielsweise von Möbeln gerne das Angebot verschiedener Läden vergleichen – aus umwelt- und verkehrstechnischer Sicht machen Cluster von Fachmärkten mit ähnlichen Angeboten an gut erschlossenen Orten deshalb Sinn. Schliesslich sind Läden auch Begegnungszonen. Supermärkte mit einem attraktiven Angebot sind in vielen Dörfern und Quartieren gern gesehene Anker, um die herum sich Gewerbebetriebe ansiedeln. Dies bedingt eine durchdachte und bequeme Verkehrsführung, was oft mit unterirdischen Parkplätzen erreicht werden kann. Es braucht aber auch Toleranz von Seiten der Anwohnerschaft, da die Belieferung solcher zentralen Standorte ausserhalb der Stosszeiten erfolgt und nicht ohne Lärmemissionen vonstatten geht.

Aktiver Dialog nötig

Auch in Zukunft will der Detailhandel so gut wie möglich auf die Bedürfnisse der Kunden eingehen. Die Kundschaft von morgen wird noch vermehrt in kleinen Haushalten leben, im Schnitt älter sein und mehr Dienstleistungen nachfragen. Arbeits- und Konsumzeiten werden flexibler werden, was sich auch in den Öffnungszeiten widerspiegeln muss. Ein aktiver Dialog zwischen Behörden und Detailhandel ist Voraussetzung, um in Richtplänen die nötigen Flächen und die am besten dafür geeigneten Standorte zu sichern.



«Supermärkte mit einem attraktiven Angebot sind in vielen Dörfern und Quartieren gern gesehene Anker.»

Das Quartier ist ein ideales Labor für die Entwicklung einer neuen Urbanität

• • • • •

Emmanuel Rey
emmanuel.rey@epfl.ch



Die Strategien zur Förderung der Nachhaltigkeit der bebauten Umwelt waren im Lauf des letzten Jahrzehnts durch neuartige Projekte geprägt. Ihr Ziel bestand darin, Dichte und Lebensqualität miteinander zu verbinden. Mithilfe dieser Ansätze lassen sich die Herausforderungen erforschen, die mit einer Optimierung der umweltrelevanten, soziokulturellen und ökonomischen Dimensionen städtebaulicher und architektonischer Projekte verbunden sind. Dabei erweist sich die Ebene der Quartiere als besonders gut geeignet für die Einführung neuer Formen der Urbanität.

Nach Abschluss seines Architekturstudiums an der EPFL absolvierte Emmanuel Rey (1971) neben seiner beruflichen Tätigkeit ein europäisches Nachdiplomstudium in Architektur und Nachhaltigkeit, das von der EPFL, der Université Catholique de Louvain (UCL), der ENSA Toulouse und der AASA London (1999) gemeinsam angeboten wird. In seinem Doktorat an der Université Catholique de Louvain (2006) beschäftigte er sich mit dem Thema «Regenerierung von Stadtbrachen und Nachhaltigkeit». Als Partner des Büros Bauart Architekten und Planer AG in Bern, Neuenburg und Zürich war er an zahlreichen Projekten und Realisierungen beteiligt. Seit 2010 ist er ausserdem Professor an der Fakultät ENAC der EPFL und führt in dieser Funktion verschiedene Lehr- und Forschungstätigkeiten im Bereich des nachhaltigen Bauens durch.

Die ersten Strategien zur Förderung der Nachhaltigkeit der bebauten Umwelt, die eine Verbindung von Dichte, Mobilität, Durchmischung, Effizienz und Lebensqualität anstreben, profitieren auf der Ebene der Quartiere von besonders günstigen Rahmenbedingungen. Die Ebene eines Quartiers, dessen Dimension kleiner ist als die einer Stadt, jedoch grösser als die eines einzelnen Gebäudes, scheint sich in operativer Hinsicht gut für die Einführung neuer Formen der Urbanität zu eignen: Zum einen ist die Ausdehnung eines Quartiers ausreichend gross, so dass die städtische Realität erfasst und auch Fragen angegangen werden, die über die Dimension eines einzelnen Gebäudes hinausgehen. Zum andern ist ein Quartier aber auch genügend klar umrissen, um sich Interventionen im Detail vorstellen zu können.

Städtebauliche Vision ist unverzichtbar

Da sich eine nachhaltige Quartierentwicklung zudem auf die Regenerierung von Stadtbrachen stützt, wird dadurch eine Aufwertung von Flächen mög-

lich, deren Potenzial trotz ihrer Nähe zum öffentlichen Verkehrsnetz möglicherweise noch nicht umfassend genutzt wird. Erste Erfahrungen in diesem Bereich wurden mit dem Gundelinger Feld in Basel und dem Ecoparc in Neuenburg gemacht. Diese Beispiele zeigen, dass zahlreiche Kriterien der Nachhaltigkeit in einen solchen Ansatz integriert werden können. Sie belegen aber auch in aller Deutlichkeit, dass eine klare städtebauliche Vision vorhanden sein muss, welche die unverzichtbare Grundlage für die räumliche Kohärenz des Gesamtgefüges liefert. Zudem muss sie durch starke, aber auch anpassungsfähige Richtlinien die Mittel für eine etappenweise Steuerung des Projekts zur Verfügung stellen. Bei der Umsetzung eines solchen Vorgehens sind schliesslich sorgfältige Evaluationsprozesse notwendig, um die involvierten Akteure zu unterstützen.

Rückkehr in die Stadt als nachhaltiger Trend?

Zu den zahlreichen Projekten für eine nachhaltige Quartierentwicklung, die gegenwärtig in der Schweiz erar-

beitet werden, gehören unter anderem das «Ecoquartier de la Jonction» in Genf, das Quartier «Métamorphose» in Lausanne, das Dreispitzareal in Basel oder auch das Bullingerquartier in Zürich. Sie sind Beweis dafür, dass auf Quartierebene im Bereich der Integration räumlicher, umweltrelevanter, soziokultureller und ökonomischer Dimensionen eine rege Dynamik herrscht. Die Entwicklung neuer städtischer Quartiere, die zugleich verdichtet, durchmischt und für breite Bevölkerungsschichten attraktiv sind, bleibt eine der grossen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte. Vom Erfolg solcher Projektvorhaben, die sowohl hinsichtlich ihrer städtischen Form und der Gebäudetypologie als auch in Bezug auf die Umweltverträglichkeit und die soziokulturelle Integration beispielhaft sind, hängt ab, ob sich die Rückkehr in die Stadt – im Sinn einer nachhaltigen Entwicklung – auch tatsächlich durchsetzt. Dieser Trend lässt sich heute zwar erahnen, muss sich aber erst noch bestätigen.

Innovative Bauformen entwickeln

Aus der Perspektive der 2000-Watt-Gesellschaft muss diese städtische Renaissance mit einer markanten Verminderung des Verbrauchs nicht erneuerbarer Ressourcen und einem Abbau der Umweltbelastung einhergehen. Wenn hohe Energiestandards auf breiter Basis durchgesetzt werden sollen, ist der Wechselbeziehung zwischen der Architektur und ihrer räumlichen und klimatischen Umwelt besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Nicht zuletzt erfordert die bauliche Integration der dafür notwendigen, leistungsfähigen Vorrichtungen die Entwicklung innovativer Bauformen, so dass die Fortschritte im Bereich der grünen Technologien überhaupt genutzt werden können.

(Übersetzung)



«Die Ebene eines Quartiers, dessen Dimension kleiner ist als die einer Stadt, jedoch grösser als die eines einzelnen Gebäudes, scheint sich in operativer Hinsicht gut für die Einführung neuer Formen der Urbanität zu eignen.»

Das Raumplanungsrecht muss verbindlicher werden

• • • • •

Alexander Ruch
alexander.ruch@recht.gess.ethz.ch



Das Raumplanungsgesetz von 1980 erfüllte die daran geknüpften hohen Erwartungen nicht. Die anstehende Revision muss insbesondere klarere Aussagen zur Art und zum Inhalt der Richtpläne sowie zur Siedlungsentwicklung gegen innen machen. Dabei bleibt die tripartite Zusammenarbeit weiterhin unverzichtbar.

Der Jurist Alexander Ruch (1944) studierte und doktorte an der Universität Basel. Anschliessend erwarb er das baselstädtische Rechtsanwaltspatent. 1979-1993 war er Leiter der Rechtsabteilung des Baudepartements Basel-Stadt. 1992 erfolgte seine Habilitation. 1993-2010 war Ruch als Ordinarius für Rechtswissenschaft an der ETH Zürich tätig.

Die Anpassungen des Raumplanungsrechts in den letzten zehn Jahren beschränkten sich auf sektoralwirtschaftliche Anliegen der Landwirtschaft. Währenddessen bereitete das ARE die grossen Reformvorhaben vor. Im Raumentwicklungsbericht 2005 stellte das Amt insbesondere fest, dass die schweizerische Raumplanung nicht nachhaltig ist und dass es vor allem deshalb verschiedene Gesetzesänderungen braucht. Seither werden die Vorstellungen des ARE laufend präzisiert, und die entsprechende Gesetzgebung ist im Gang.

Bau- und Nichtbaugebiet konsequent trennen

Das Raumplanungsgesetz von 1980 wurde zum grössten Teil nicht zielkonform umgesetzt. Auch wenn als Ursache dafür Vollzugsmängel angeführt werden, muss der Gesetzgeber in der Konsequenz auch Inhalte, Instrumente und Verfahren überprüfen und allenfalls neu konzipieren. Die Herausfor-

derungen an das Raumplanungsrecht sind deshalb in den nächsten Jahren erheblich.

In der Methodik der Raumplanung steht die Zusammenarbeit im Vordergrund. Im Raumplanungsartikel der Bundesverfassung ist die Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden als Aufgabe des Bundes formuliert. Trotzdem ist diese Zusammenarbeit in der Mehrebenenplanung der Schweiz noch zu wenig gesetzlich vorgeschrieben und inhaltlich ausgestaltet. Diese tripartite Kooperation ist für die Umsetzung des Raumplanungsrechts jedoch unerlässlich. Sie ist ein wichtiges und notwendiges Element der Aufsicht des Bundes, die ihrerseits eine ausführliche Grundlage im Gesetz braucht. Dabei sind Kooperation und Kontrolle als Raumplanungsinstrumente zu stärken.

Das Hauptziel einer nachhaltigen Raumplanung ist und bleibt die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Ein zentrales Instrument dafür ist nach wie vor die Richtplanung der Kantone. Sie soll in einer Revision gestärkt

werden. Dazu muss explizit geregelt werden, welches die Inhalte der Richtplanung sind. Eine solche Vereinheitlichung erleichtert nicht nur die Erarbeitung, sondern auch die Überprüfung der kantonalen Richtpläne. Die konsequente Beachtung des Trennungsprinzips von Bau- und Nichtbaugebiet verlangt, dass die Festlegung der Siedlungsflächen zum obligatorischen Gegenstand der kantonalen Richtplanung erklärt wird.

Bauverpflichtung und Mehrwertabgabe prüfen

Mit dieser Forderung ist die Notwendigkeit verbunden, dass der Baulandbedarf nicht kommunal, sondern regional ausgewiesen wird. Auch die Siedlungsentwicklung nach innen muss vom Gesetzgeber gefördert werden. Auf sie achtet das ARE bei der Unterstützung der Agglomerationsprogramme bereits heute. Diese bedürfen ihrerseits einer Grundlage im Gesetz; besonders schwierig wird es sein, die Umschreibung der Agglomeration und der so genannten funktionalen Räume, die Verbindlichkeit der Planung sowie die Zuständigkeiten und Trägerschaften zu regulieren.

Weitere Instrumente können dem Konzentrationsprinzip dienen, das vorsieht, Siedlungen kompakt zu gestalten. Zu prüfen sind insbesondere eine Bauverpflichtung für neu eingezontes Bauland und eine stringenter Verankerung der Mehrwertabgabe. Der Gesetzgeber wird sich sodann damit befassen müssen, wie und – mit welchen Konsequenzen für die Grundeigentümer – zu grosse Bauzonen redimensioniert und unter welchen Voraussetzungen rechtswidrig gewordene Bauten ausserhalb der Bauzonen beseitigt werden müssen. Das ARE wird in Gesetzgebung und Vollzug eine wichtige Rolle spielen.



«Die konsequente Beachtung des Trennungsprinzips von Bau- und Nichtbaugebiet verlangt, dass die Festlegung der Siedlungsflächen zum obligatorischen Gegenstand der kantonalen Richtplanung erklärt wird.»

Der haushälterische Umgang mit Boden in touristischen Regionen: Auf dem Weg zu neuen Instrumenten des Landmanagements

• • • • •

Christophe Clivaz
christophe.clivaz@iukb.ch
Stéphane Nahrath
stephane.nahrath@iukb.ch



Der Raumentwicklungspolitik ist es bislang nicht gelungen, die Zersiedelung in den touristischen Regionen zu stoppen. Die Instrumente gegen die Zunahme von Zweitwohnungen – wie Quoten und Kontingentierung –, die in den vergangenen Jahren auf lokaler Ebene entwickelt worden sind, rücken das Thema Bodenmanagement einmal mehr in den Vordergrund. Zugleich stellt sich aber auch die Frage, auf welcher Ebene eine Raumentwicklungspolitik sinnvollerweise umgesetzt werden muss.

Stéphane Nahrath (1966), links im Bild, ist Assistenzprofessor für Politikwissenschaften, Verantwortlicher der Lehr- und Forschungsabteilung Tourismus am universitä-

ren Institut Kurt Bösch (IUKB) in Sion sowie Vizedirektor des IUKB. Er hat an der Freien Universität Berlin und an der Universität Lausanne Politikwissenschaften studiert und verfügt über einen MAS in Sozialwissenschaften der «Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales» (EHESS-Marseille) sowie ein Doktorat in Öffentlicher Verwaltung des «Institut des Hautes Etudes en Administration Publique» (IDHEAP) in Lausanne.

Christophe Clivaz (1969), rechts im Bild, ist Assistenzprofessor für Governance und vergleichende Analyse im Bereich Tourismuspolitik innerhalb der Lehr- und Forschungsabteilung Tourismus am universitären Institut Kurt Bösch (IUKB) in Sion. Er schloss sein Studium der Politikwissenschaften an der Universität Lausanne mit einem Lizenziat ab und verfügt zudem über ein «Diplôme d'études supérieures en management et analyse des politiques publiques» (DESMAP) der Universität Genf sowie ein Doktorat in Öffentlicher Verwaltung des «Institut des Hautes Etudes en Administration Publique» (IDHEAP) in Lausanne.

Nach 30 Jahren Raumentwicklungspolitik sind die gesteckten Ziele in einigen Bereichen nicht erreicht worden – vor allem nicht in Regionen, in denen der Tourismus eine dominante wirtschaftliche Rolle spielt. Dazu gehören etwa Wintersportorte und Ferienregionen in Seenähe. Dort hat sich das Siedlungswachstum in unvermindertem Tempo fortgesetzt, was namentlich in der kontinuierlichen Zunahme der Anzahl Zweitwohnungen zum Ausdruck kommt. Trotz der regen städtebaulichen Entwicklung verfügen diese touristischen Gemeinden auch heute noch über die anteilmässig grössten Baulandreserven, so dass eine weitere Zersiedelung zu befürchten ist. Eines steht fest: Dem Raumplanungsgesetz ist es nicht gelungen dafür zu sorgen, dass der Boden in den touristischen Regionen «haushälterisch genutzt wird», wie dies das Raumplanungsgesetz fordert.

Massnahmen gegen kalte Betten

Allerdings lässt sich seit mehreren Jahren auch beobachten, dass die Ge-

meinden neue raumplanerische Instrumente zur Steuerung ihrer Entwicklung ausprobieren. So haben einige von ihnen Erstwohnungsquoten in Kraft gesetzt (Nutzung eines bestimmten Anteils der Wohnfläche für Erstwohnungen oder gewerbliche Aktivitäten) oder/und auf Zweitwohnungskontingente zurückgegriffen (Einschränkung der Wohnfläche, die pro Jahr für Zweitwohnungen verwendet werden darf). Das Ziel solcher Massnahmen liegt darin, die Anzahl von Zweitwohnungen zu beschränken. Damit sollen einerseits ein Rückgang der lokalen Umsätze aufgrund zu vieler kalter Betten verhindert und die Kosten zur Finanzierung der Dienstleistungsinfrastruktur begrenzt werden. Andererseits soll dadurch auch sichergestellt werden, dass die Immobilienpreise für die örtliche Bevölkerung erschwinglich bleiben. Weitere Massnahmen, die einen direkten Einfluss auf das Grundeigentums- und Immobilienrecht haben, werden gegenwärtig diskutiert; bis anhin wurden sie aber von den Gemeinden kaum angewendet. Ein Beispiel dafür wäre etwa die Festlegung eines Maximalanteils von Zweitwohnungen

pro Gemeinde, wie sie die hängige eidgenössische Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» verlangt. Eine andere Möglichkeit wäre die Erhöhung der Ausnutzungsziffer bei Projekten, die den Bau warmer Betten vorsehen. Es ist darauf hinzuweisen, dass weder unter den von einigen Gemeinden bereits eingesetzten Instrumenten noch unter solchen, die momentan in Erwägung gezogen werden, materielle Enteignungen oder eine Enteignungsentschädigung vorkommen.

Stärkung der überörtlichen Raumplanung

Das Aufkommen dieser neuen Instrumente zeigt, dass die Frage der Bodennutzung in den Überlegungen zur raumplanerischen Entwicklung von Ferienorten wieder eine grössere Rolle spielt. Diese Instrumente haben nicht mehr nur einen Einfluss auf die räumliche Definition der Bodennutzung, sondern direkter auf den Grundstücks- und Immobilienmarkt sowie auf die Eigentums- und Nutzungsrechte der Besitzer. Allerdings hängen die Einführung und der Einsatz dieser Instrumente zum heutigen Zeitpunkt noch stark von den involvierten Akteuren und den Machtverhältnissen auf der lokalen Ebene ab. Notwendig wäre deshalb eine Stärkung der überörtlichen, kantonalen und eidgenössischen regulatorischen Bestimmungen. Damit könnte verhindert werden, dass Immobilienvorhaben, die in der einen Gemeinde blockiert sind, einfach in der Nachbargemeinde realisiert werden. Eine solche Verschiebung der Raumplanung in touristischen Gebieten von der kommunalen Ebene auf eine überörtliche, kantonale oder gar Bundesebene wird in den kommenden Jahren zweifellos noch Anlass zu Diskussionen geben.



«Die Frage der Bodennutzung spielt in den Überlegungen zur raumplanerischen Entwicklung von Ferienorten wieder eine grössere Rolle.»

Suburbane Freiräume sichern Lebensqualität

• • • • •

Adrienne Grêt-Regamey
gret@nsl.ethz.ch



Der suburbane Freiraum spielt eine zentrale Rolle bei der Erfüllung der physischen und psychischen Bedürfnisse von drei Vierteln der Schweizer Bevölkerung. Doch der Druck auf diese Flächen steigt. Forderungen zur Sicherung der von diesen Räumen bereitgestellten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Leistungen richten sich sowohl an das Individuum wie auch an die Gesellschaft.

Adrienne Grêt-Regamey (1973) studierte Umweltnaturwissenschaften an der ETH Zürich. Nach einem langjäh-

rigen Forschungsaufenthalt in den USA gewann sie ein Marie Heim-Vögtlin-Stipendium des Schweizerischen Nationalfonds und promovierte an der ETH Zürich in der Abteilung für Landschafts- und Umweltplanung. Sie wurde 2008 zur ausserordentlichen Professorin für die Planung von Landschaft und Urbanen Systemen an das Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung an der ETH Zürich berufen. Ihre Schwerpunkte in Forschung und Lehre konzentrieren sich auf die Integration ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte in die räumliche Planung. Dazu gehören im Rahmen der neu gegründeten Forschungsgruppe Planning of Landscape and Urban Systems (PLUS) das Entwickeln von räumlich expliziten Entscheidungssystemen und computergestützten Planungsinstrumenten. Dabei unterstützt die Weiterentwicklung von 3D-Visualisierungen landschaftlicher Veränderungen die direkte Mitwirkung in Planungsprozessen.

Suburbane Freiräume erbringen Leistungen, die für das Wohlergehen sowie für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Menschen in den Städten und Agglomerationen unverzichtbar sind. Betroffen sind somit drei Viertel der Schweizer Bevölkerung. Unüberbaute Flächen bieten Raum für Erholung und sind Refugium für verschiedene Pflanzen- und Tierarten. Zudem dienen sie der Wasserregulierung und der Grundwasseranreicherung. Darüber hinaus wirken sie als Windkanal und Kühlungsraum für die Hitzeinseln in der Stadt. Insgesamt erhöhen suburbane Freiräume die Wohnqualität, steigern die Identität und fördern den sozialen Austausch.

Komplexe Prozesse prägen die Raumentwicklung

In den letzten Jahrzehnten haben die markant veränderten technischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen zu einem steigenden Druck auf die freien Flächen geführt. Auf der einen Seite müssen nun die Leistungen zunehmend auf insgesamt schrumpfenden Flächen erbracht werden. Auf der anderen Seite führen eine steigende Beherrschung des Schweizer Markts durch einzelne national oder weltweit wirkende Firmen

sowie eine immer stärkere Entfernung von einer regionaltypischen Baukultur zur Monotonisierung und zum Geichtsverlust der suburbanen Räume. Zahlreiche Sektoralpolitiken und Instrumente beschäftigen sich mit den suburbanen Räumen. Ihre Wirkung auf den Freiraum ist aber meistens unspezifisch: Die zu fördernden Qualitäten des Freiraums sind nicht klar definiert und die treibenden Prozesse der Raumentwicklung sind zu komplex und undurchsichtig. Die Prozesse, die vorab die Befriedigung individueller Bedürfnisse zum Ziel haben – Lebensstile, der Immobilienmarkt und teilweise die bauliche Gestaltung einzelner Gebäude – führen zu raschen Veränderungen. Zudem setzt die Selbstregulierung verschiedener Nutzungsinteressen eine stillschweigende Akzeptanz der anderen Interessen voraus.

Freiräume mit Planungsinstrumenten schützen

Die Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung im suburbanen Raum muss demnach auf verschiedenen Handlungsebenen erfolgen. Durch übergeordnete partizipative Planungsprozesse können die einzelnen Parteien gezielt in den Planungsprozess einbezogen werden, um Konflikte zu lö-

sen, gemeinsame Inhalte zu schaffen und Allianzen für Gestaltungsplanungen zu bilden. Als Basis dafür müssen die suburbanen Qualitäten sichtbar gemacht werden. Die Gemeinden sollen mit zurückhaltenden und bewussten Überbauungskonzepten eine Multifunktionalität der Landschaft sichern und genügend Raum an strategischen Standorten freihalten, so dass die Leistungen langfristig bereitgestellt werden können. Gemeindeübergreifende Planungen sollen eine polyzentrische Siedlungsstruktur mit gesicherten Siedlungstrenngürteln sowie zurückhaltenden Erschliessungskonzepten anstreben, die auch bewusst gewisse Orte unerreichbar lassen. Von staatlicher Seite soll eine explizite Berücksichtigung der suburbanen Freiraumqualitäten in formellen und informellen Planungsinstrumenten angestrebt werden. Fiskalische Anreize unterstützen deren Umsetzung. Marktvorschriften im Hinblick auf nachhaltigkeitsorientierte Bauweisen oder Hypothekaranlagen können schliesslich die Konsumenten auch subtil zu einem nachhaltigeren Lebensstil motivieren. Solche Forderungen stellen einen ersten Schritt dar, um Freiraumleistungen und somit die Lebensqualität im suburbanen Raum zu fördern.



«Insgesamt erhöhen suburbane Freiräume die Wohnqualität, steigern die Identität und fördern den sozialen Austausch.»

Offene Entwurfsstrategien statt fixer Pläne

• • • • •

Kees Christiaanse
christiaanse@arch.ethz.ch



Der zweidimensionale Charakter der Erdoberfläche, die Wirtschaft als Treiber der Entwicklung und die zahlreichen administrativen Regelwerke bilden dominierende Gestaltungsfaktoren in der Raumordnung. Um Einfluss auf sie zu nehmen, sind offene Entwurfsstrategien statt fixer Pläne gefragt. Zudem drückt die Architektur in einer pluriformen Gesellschaft individuelle Interessen aus.

Kees Christiaanse (1953) war nach seinem Studium von 1980 bis 1989 Partner beim Office for Metropolitan Architecture und gründete in 1989 KCAP Architects & Planners mit Niederlassungen in Rotterdam und Zürich. 1996 bis 2003 hatte er die Professur für Architektur und Städtebau an der TU Berlin inne. Seit 2003 arbeitet er in gleicher Funktion an der ETH Zürich, wo er zudem Projektleiter des Future Cities Laboratory in Singapur ist. Er war Gastprofessor an der London School of Economics und ist Mitglied des World Business Council for Sustainable Development. Zu seinen wichtigsten Arbeiten gehört den Masterplan für die HafenCity in Hamburg.

Heute besteht Konsens darüber, dass sich «die Stadt» nicht entwerfen, sondern lediglich steuern lässt. Gleichzeitig erfolgt die Produktion von Stadt im Rahmen präziser Regeln, bestehend aus natürlichen Prozessen und von Menschen formulierten Regelwerken. Daneben gibt es viele historische Beispiele von «Grandes Visions», die zeigen, dass bewusst gesteuerte Interventionen grossen Einfluss auf die Stadtentwicklung haben können. Ein solches Beispiel sind etwa die niederländischen Polder, wo riesige Wasserflächen in Land verwandelt wurden – ein Unterfangen, das schliesslich in der neuen Stadt Almere kulminierte, die mittlerweile 188'000 Einwohner zählt.

Eine nähere Betrachtung dieser Faktoren – des natürlichen Siedlungsprozesses, der vom Menschen formulierten Regeln und der «Grandes Visions» – bietet uns Einblick in die Mechanismen der Stadtproduktion. Der «natürliche Siedlungsprozess» folgt natürlichen Gesetzen, wie zum Beispiel dem fast vollständig zweidimensionalen

Charakter des Städtebaus: Eine Parzelle befindet sich in der Regel nur neben anderen Parzellen. Ferner wird eine Parzelle immer über eine Strasse erschlossen. Die meisten gebauten Elemente liegen somit neben, nicht übereinander. Ein anderes natürliches Prinzip bildet der wirtschaftliche Charakter der Stadtproduktion. In einer liberalen Gesellschaft folgt das Bauen den Marktmechanismen: Angebot und Nachfrage, attraktive Lage, verfügbares Bauland, Grundstückspreis oder Erschliessungsqualität. Die vom Menschen formulierten Regeln entstehen aus dem Bedürfnis heraus, den natürlichen Siedlungsprozess zu beherrschen und die Umwelt vor exzessiven Entwicklungen zu schützen. Dies führt zu negativen, limitierenden Massnahmen, die entwickelt wurden, um positive, gleiche Entwicklungschancen zu ermöglichen. Sie schaffen «Freiheit in Gebundenheit» und stellen den Niederschlag der Demokratie im physischen Raum dar. Beispiele sind Bau- und Zonenpläne, das Kataster, die Verpflichtung, bis maximal fünf Meter an die Grundstücksgrenze zu bauen, eine

Liguster-Hecke zwischen zwei Nachbargrundstücken nicht höher als 1,2 Meter wachsen zu lassen oder die maximal zulässigen Lärmimmissionen. Das scheinbare Chaos der besiedelten Landschaft, wie es von vielen Leuten wahrgenommen wird, ist somit in Wirklichkeit sehr geordnet und bildet eine Hyper-Ordnung.

Der Bau des europäischen Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsnetzes zeigt, dass «Grandes Visions» heute noch immer möglich sind. Auf der einen Seite sind sie die Folge einer gezielten Intention oder das Resultat von Entwürfen einer definierten Gruppe. Auf der anderen Seite aber werden diese Entwürfe auf dem Weg zu ihrer endgültigen Form durch zahlreiche Faktoren beeinflusst – politische Interessen, Rekurse, geologische Bedingungen, finanzielle Parameter, ökologische Motive. Das Ergebnis trägt daher oft nicht mehr die Handschrift von nur einer Person und ist weitgehend von Unvorhergesehenem geprägt.

Es ist somit merkwürdig, dass es noch immer Menschen gibt, die denken, dass sich ein funktionierender Stadtteil mit Hilfe eines fixen «Beaux Arts»-Entwurfs erschaffen lasse. Der oben beschriebene Mechanismus lässt jedenfalls eine andere Methode ratsam erscheinen, nämlich von einem flexiblen Entwurf auszugehen: Wir formulieren zuerst in einer rohen Skizze eine «Grande Vision». Daraufhin sorgen wir dafür, dass diese Vision sich gemäss natürlichen Siedlungsprozessen entfaltet, wobei bei dieser Ausdifferenzierung unsere selbst erlassenen Regeln eingehalten werden müssen. Durch Szenarien mit unterschiedlichen Ausgangspunkten lässt sich die Tragfähigkeit unserer Vision testen. Diese schrittweise Arbeitsmethode gehört zu den wenigen, die in komplexen urbanen Konditionen funktionieren. Und die Architektur? Sie erblüht innerhalb dieses Rahmens in 1000 Blüten.



«Und die Architektur? Sie erblüht innerhalb dieses Rahmens in 1000 Blüten.»

Wie soll das zukünftige Verkehrswachstum organisiert werden?

• • • • •

Rico Maggi
rico.maggi@usi.ch



Wenn die Verkehrspolitik das zukünftige Wachstum nachhaltig bewältigen will, ist ein radikales Umdenken gefragt. Um die Spirale von Infrastruktur- und Dienstleistungsausbau einerseits sowie Verkehrsmengenwachstum andererseits zu brechen, gilt es die Finanzierungsfonds abzuschaffen. Sie sollten durch Benutzerabgaben und allgemeine Steuermittel ersetzt werden. Die Verkehrspolitik der Zukunft hat sich an der Zahlungsbereitschaft der Kunden auszurichten.

Rico Maggi (1951) ist ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Lugano und Titularprofessor an der Universität Zürich. Seine Lehrgebiete sind Mikroökonomie, Regional- und Stadtökonomie sowie Verkehrsökonomie. Er ist Dekan der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät und Direktor des Istituto Ricerche Economiche an der Universität Lugano. Seine Forschung befasst sich mit Problemen im Bereich Verkehr, Mobilität und Tourismus sowie mit regionalwirtschaftlichen Phänomenen. Er ist Mitglied des Stiftungsrats des Schweizerischen Nationalfonds, der Fondation Marcel Benoist und Präsident der Schweizerischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft.

Die gegenwärtige Verkehrspolitik, die zum Beispiel mit Bahn 2030 unverändert fortgeschrieben werden soll, ist mengenorientiert: Sie betreibt eine Angebotsstrategie, die der zunehmenden Zahl der Verkehrsteilnehmer mit einem stetigen Ausbau von Infrastruktur und Dienstleistungen begegnet. Nun wäre dies unter dem Gesichtspunkt von Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz nicht grundsätzlich unerwünscht. Doch die Preise werden durch Subventionen verzerrt, und auch die Nachhaltigkeit dieser Politik ist nicht gewährleistet. Denn ein wesentlicher Teil der vergangenen und der für die Zukunft prognostizierten Verkehrszunahme wird durch eben jenen steten Ausbau der Kapazitäten erzeugt, mit dem man die Verkehrszunahme bewältigen will.

Langfristig ein Wettbewerbsnachteil

An der Wurzel des Problems steht die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur und die teilweise Subventionierung des öffentlichen Verkehrs durch drei Töpfe, die miteinander über ein äusserst kompliziertes System verbunden sind. Problematisch ist auch die Zweckbindung der darin enthaltenen Mittel. Dies führt zu einer Über-

versorgung mit Infrastruktur und schirmt die Verkehrspolitik vor einem Vergleich mit anderen Politiken ab. Die Subventionierung des Agglomerationsverkehrs und die Strategie Bahn 2000 beziehungsweise Bahn 2030, kombiniert mit einer Raumentwicklungspolitik, die eine Verdichtung der Kernstädte einschränkt, wenn nicht gar behindert, fördert die Zersiedelung der Schweiz. Diese binnenorientierte Verkehrspolitik vernachlässigt zudem die Integration in die europäischen Netze des Hochgeschwindigkeitsverkehrs auf der Schiene, auf den Nationalstrassen (Gotthardtunnel) und im Luftverkehr. Dies schafft zwar kurzfristig relativ gute Standortbedingungen, beeinträchtigt aber langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz.

Abschied von Fonds und Zweckbindung

Insgesamt folgt die schweizerische Verkehrspolitik Mechanismen, die eine Spirale von Ausweitung der Infrastruktur einerseits und Verkehrswachstum andererseits und damit einen stetigen Ausbau bewirken. Schon heute wird aber immer deutlicher, dass dies auf lange Frist nicht finanzierbar ist. Das zukünftige Verkehrswachstum sollte

durch eine echte Nachfrageorientierung gesteuert werden. Dazu braucht es eine Ausrichtung an der Zahlungsbereitschaft der Benutzer für Dienstleistungen hoher, aber unterschiedlicher Qualität. Die heutige Verkehrspolitik sollte daher abgelöst werden durch eine Fokussierung auf die Erhaltung und Verfeinerung der erreichten hohen Standards. Eine solche Politik bleibt finanzierbar und sichert gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schweiz. Dies bedeutet, dass die Finanzierung in Zukunft ohne Fonds und Zweckbindung sichergestellt werden sollte. Die Betreibergesellschaften könnten Benutzergebühren erheben und, soweit für strategische Investitionen erwünscht, Mittel aus dem allgemeinen Bundesbudget erhalten. Notwendig ist zudem eine verdichtungsfreundliche Stadtentwicklungspolitik, die von einer gezielten Verteuerung der Mobilität durch «Mobility Pricing» begleitet ist. Schliesslich ist es zentral, eine strategische Verkehrsaussenpolitik zu entwickeln, die eine gezielte Integration der schweizerischen Verkehrsinfrastruktur in die europäischen Netze fördert.



«Zu entwickeln ist eine strategische Verkehrsaussenpolitik, die eine gezielte Integration der schweizerischen Verkehrsinfrastruktur in die europäischen Netze fördert.»

Gemeindestrukturreform als Chance für eine neue Planungskultur

• • • • •

Marianne Dürst Benedetti
Marianne.Duerst@gl.ch



Die Glarner Gemeindestrukturreform bietet wichtige Chancen für die Raumplanung im Glarnerland. Im Zentrum steht die Entwicklung einer neuen Planungskultur.

Marianne Dürst Benedetti (1961), lic. iur., Rechtsanwältin, ist seit 1998 Regierungsrätin des Kantons Glarus und führt das Departement Volkswirtschaft und Inneres.

Die Gemeindestrukturereform im Kanton Glarus ist die umfassendste Gebietsreform ihrer Art in der Schweiz. Per 1. Januar 2011 verschmelzen die bisher rund 50 kommunalen Körperschaften – politische Gemeinden, Schulgemeinden, Bürgergemeinden – zu den drei neuen Gemeinden Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd. Glarus Nord besteht aus acht Dörfern und entspricht der bisherigen Region Glarner Unterland. Als Teil der Greater Zürich Area ist sie die wirtschaftlich stärkste Gemeinde des neuen Glarnerlandes. Die neue Gemeinde Glarus wird aus drei bisherigen Gemeinden und dem Hauptort Glarus gebildet und ist das eigentliche Verwaltungs- und Dienstleistungszentrum des Kantons. Glarus Süd wird 13 Dörfer zur flächenmässig grössten Gemeinde der Schweiz verschmelzen. Das Potenzial von Glarus Süd liegt im naturnahen Tourismus und in der Sicherung wertvoller industrieller Arbeitsplätze.

Vorausschauende Planungskultur entwickeln

Sowohl der Regierungsrat als auch die drei Gemeindeexekutiven sehen die Gemeindestrukturereform als grosse Chance für die Glarner Raumplanung

und -entwicklung. Zwei Themen stehen dabei im Vordergrund:

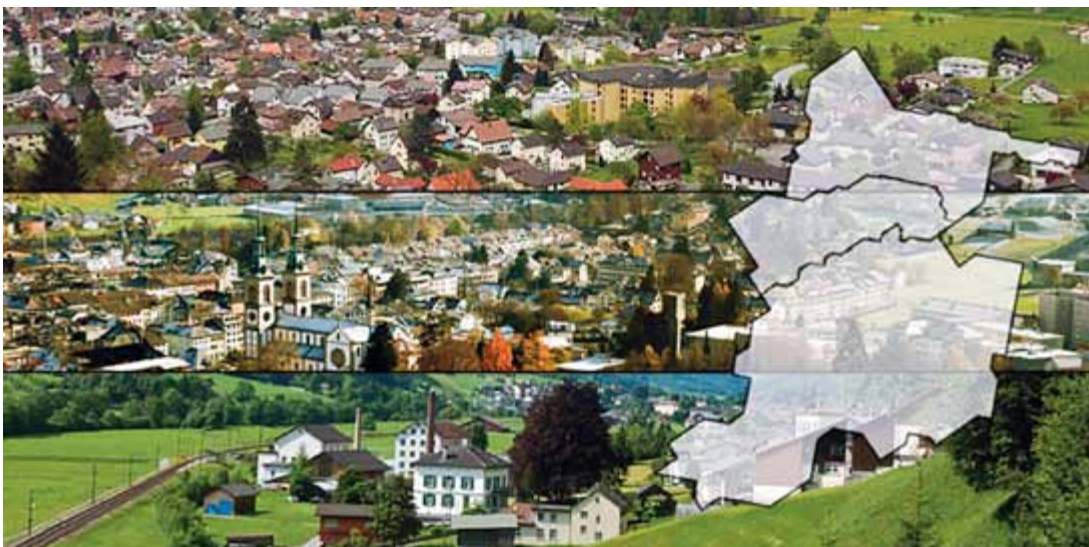
Einerseits liegt eines der grossen Probleme des «bisherigen» Kantons in seiner Kleinräumigkeit. Das Glarnerland besteht noch bis zum 31. Dezember 2010 aus einer Vielzahl von kleinen und mittleren Gemeinden. Jede dieser Gemeinden war bestrebt, auf ihrem begrenzten Gebiet jegliche Nutzung zu ermöglichen, also Zonen für das Wohnen, das Arbeiten und die Freizeit auszuscheiden. Daraus ist ein unübersichtlicher Flickenteppich entstanden. Die drei neuen fusionierten Gemeinden bieten nun die Chance, die Raumplanung in grösseren Dimensionen vorausschauend anzugehen. So können mittel- und langfristig neue Entwicklungschancen für den Lebens- und Wirtschaftsraum Glarnerland erschlossen werden.

Andererseits bietet sich mit der Gemeindestrukturereform die Chance, dass sich eine neue Glarner Planungskultur entwickelt. Im Kanton und in den Gemeinden dominierte bislang ein eher pragmatischer Planungsansatz. Man zonte primär aufgrund aktueller Bedürfnisse und anstehender Projekte um und ein. Der Grund dafür liegt wiederum in der bereits erwähnten Kleinräumigkeit. Die Gemeindestrukturereform bietet nun dem Kanton und den

Gemeinden die Möglichkeit, unter Einbezug der verschiedenen Interessengruppen und der Bevölkerung eine vorausschauende Planungskultur zu entwickeln.

Hohe Priorität für Raumplanung und Raumentwicklung

Die Chancen, diese Ziele zu erreichen, stehen gut. Unter Federführung der kantonalen Fachstelle Raumentwicklung wird ab diesem Herbst – zusammen mit den drei entstehenden Gemeinden – das Raumkonzept Glarus entwickelt und einem breiten Mitwirkungsverfahren unterzogen. Das Raumkonzept bildet die Grundlage für die Revision des kantonalen Richtplans und soll auch in den kommunalen Planungen sichtbar werden. Noch verfrüht sind Aussagen darüber, wie die drei neuen Gemeinden die raumplanerischen Chancen tatsächlich nutzen werden. Während eine Gemeinde das Thema bereits intensiv diskutiert, stehen in den übrigen beiden Gemeinden derzeit noch andere Themen im Vordergrund. Doch die Verlautbarungen deuten darauf hin, dass alle drei Gemeinden der Raumplanung und der Raumentwicklung hohe Priorität beimessen werden.



Neu besteht der Kanton Glarus nur noch aus drei Gemeinden
Bildmontage:
Die Südostschweiz,
Glarus

Glarus, Zürich und dazwischen

• • • • •

Emil Zopfi
emil@zopfi.ch



Das Glarnerland ist eng – aber auch eng verflochten mit der Welt. Die versteckte Weltläufigkeit der Glarner zeigt sich in fortschrittlichen politischen Entscheiden der Landsgemeinde wie 2006 zur Gemeinde-

strukturreform. Auswanderung und Einwanderung haben die Gesellschaft geformt: Das Glarner Schicksal heisst pendeln – vor allem nach Zürich, ins eigentliche Zentrum.

«Das erste ist das grössere Mehr», sprach der Landammann ins Mikrofon, und für einen Augenblick blieb es auf dem Ring zu Glarus still. Das Gefühl, aus heiterem Himmel einen historischen Entscheid getroffen zu haben, wirkte wie ein Schock. Es war der 7. Mai 2006, die Landsgemeinde hatte auf Antrag eines Bürgers entschieden, 25 Gemeinden und noch rund 50 weitere Körperschaften, wie Schul- und Bürgergemeinden, zu drei Grossgemeinden zusammenzulegen. Ein Paradox, wie es schien: Eines der ältesten demokratischen Instrumente der Schweiz hatte unerwartet und gegen den Vorschlag von Regierung und Parlament einen revolutionären Schritt beschlossen. Ein bewegender Moment auch für mich, denn selten im Leben hat man Gelegenheit, bewusst einen historischen Augenblick mitzuerleben.

Eine Ironie der Geschichte

Der Entscheid war knapp gewesen. Und weil der Glarner Landammann das Handmehr nur schätzt, kamen sogleich Diskussionen in Gang, und damit ein politischer Prozess, der durch eine ausserordentliche Landsgemeinde anderthalb Jahre später abgeschlossen wurde. Konservative Kräfte stellten dabei sogar die Zukunft der Landsgemeinde in Frage, fortschrittliche Kreise erinnerten an 1864, als die Glarner im Ring mit dem ersten Fabrikgesetz der Schweiz einen historischen Markstein setzten, indem sie ein Vorbild für das nationale Gesetz schufen. Heiss diskutiert wurde die Frage, ob die Auflösung der politischen Gemeinden und der weiteren Körperschaften einen Zerfall der Identität mit sich bringen würde. Doch mit den komplizierten und zum Teil undurchschaubaren Verwaltungsstrukturen identifizierte sich eine Mehrheit offensichtlich nicht mehr. Es waren vor allem die alten Dorfkönige und ihre Entouragen, die sich für die überlieferten Strukturen stark machten. Dass die konser-



Zürich – vital, potent und attraktiv – übt eine enorme Sogwirkung auf das Umland aus, bis ins Glarnerland.

vativen Kräfte schliesslich von der ältesten Form der direkten Demokratie entmachtet worden sind, ist eine Ironie der Geschichte, aber sie hat ihre Gründe.

Enges Tal, eng verflochten mit der Welt

Das Tal, rundum abgeschlossen durch hohe Berge, bildet eine Art historische Retorte. Viele politische und wirtschaftliche Prozesse haben sich in diesem Labor der Geschichte exemplarisch abgespielt – und immer wieder überrascht. Denn die Gesellschaft ist nicht so abgeschlossen und hinterwäldlerisch, wie oft der Eindruck besteht. Die Reisläuferei schaffte internationale Verbindungen und brachte Kapital ins Land: Die Glarner Unternehmer waren sprachgewandt und welt offen, holten sich Fachleute aus aller Welt. «Auf jedem Handelsplatz der Erde trifft man sicherlich einen Glarner

und einen Juden. Jede Mühe und jedes Ungemach verachtend ist er imstande, von Petersburg nach Madrid zu laufen [...]. Ja, er durchreist sogar andere Erdteile, um seine Waren auf vorteilhafteste Art zu verhandeln», schrieb ein Reiseschriftsteller um 1770.

Die Geschichte prägt die Menschen: Auswanderung und Einwanderung haben die Gesellschaft stärker geformt als die Topografie, das tiefe Tal und die hohen Berge. Viele Glarner sind Secundos oder Terzos, viele waren lange Jahre in der Fremde oder leben heute noch dort und fühlen sich mit der Heimat verbunden. Das Tal ist zwar eng, aber eng verflochten mit der Welt. Die versteckte Weltläufigkeit der Glarner erklärt zum Teil ihr gelegentlich überraschendes politisches Verhalten, wie es in der Abstimmung zur Gemeindefusion zum Ausdruck kam – aber auch das Festhalten an einem scheinbar antiquierten Instrument wie der Landsgemeinde. Die eigenartige Mischung



von demokratischer Tradition und Folklore ist ein Angelpunkt glarnerischer Identität.

«Brain Drain» ins Zentrum

Interessant im politischen Prozess war die Frage der Namen für die neuen Gemeinden. «Linth» stand für die nördliche zur Diskussion, in Erinnerung an den Kanton Linth, mit dem Napoleon das Tal in der Helvetik zu einem wirtschaftlich lebensfähigeren Raum ausdehnen wollte. In Abstimmungen entschied man sich für «Glarus Nord». Der Name, der an eine Autobahnausfahrt erinnert, zeugt vom Sinn für Realität. Die neuen Gemeinden werden reine Verwaltungseinheiten sein; auch wenn sie schöne Wappen entworfen haben, werden sie kaum mehr Identität stiften. Nicht mehr der Fluss Linth ist die Lebensader der Ökonomie, sondern die Autobahn – und der «Glarner Sprinter», der Sonderzug, der die Pend-

ler morgens nach Zürich bringt und abends zurück ins Tal und in die Dörfer. Auf dem Bahnsteig in Ziegelbrücke trifft man sich, hier geht es morgens und abends zu wie zur Rushhour in Londons U-Bahn. Die tägliche «Volksversammlung» in Ziegelbrücke gehört, wie die Landsgemeinde, zur Glarner Realität und Identität.

Die Glarner hören es nicht gern, aber Zürich ist ihr eigentliches Zentrum. In Zürich wirken Professoren, Unternehmer, Politiker, Chirurgen, Wissenschaftler und Journalisten aus dem Glarnerland. Von vier bekannten Glarner Schriftstellern leben drei in Zürich, der vierte pendelt teilzeitlich in die Stadt. Der Brain-Drain ist enorm. Das Tal – mit einer Bevölkerung nicht grösser als ein Zürcher Stadtquartier –, bietet zu wenig Möglichkeiten der Entfaltung für die grosse Zahl von klugen Köpfen und kompetenten Fachleuten. In der Stadt studiert man, in der Stadt lernt man, hier bleibt man hängen. Im

Dorf, in dem wir wohnten, arbeiten zwei Drittel auswärts; in der Talsohle wachsen nicht mehr Industrien, sondern Einkaufszentren und Wohnsiedlungen. «Glarus Nord» ist Teil von «Zürich Südost» – «Südostschweiz» heisst denn auch die Tageszeitung, ein Fusionsprodukt, das die «Glarner Nachrichten» abgelöst hat. Glarus ist nicht «Hauptstadt der Welt», wie einst ein Transparent verkündete, als Vreni Schneider mit Goldmedaillen von den Olympischen Winterspielen in Calgary und Lillehammer zurückkehrte. Glarus ist ein Vorort von Zürich – selbst Vreni Schneider wirbt inzwischen für das St. Galler Skigebiet Pizol, vergrault vom lokalen Kleingeist.

Familiengeschichte als Spiegel

Glarner Schicksal heisst pendeln. Schon mein Grossvater wohnte und arbeitete in der Stadt, zog später wieder zurück, mein Vater wanderte aus und zurück und wieder aus. Ich bin im Zürcher Oberland aufgewachsen, lebte mit meiner Familie 24 Jahre im Glarnerland und bin jetzt wieder in Zürich. Kein Wort der singenden Mundart ist mir geblieben. Das perfekte Glarner-Tütsch sprachen mein Onkel in Paris und meine Cousine in Mailand. Meine Familiengeschichte widerspiegelt die Geschichte des Tals. Ich bin kein Heimwehglarner, doch durchs Fenster sehe ich in der Ferne das Vrenelisgärtli und den Mürtschenstock – meine Identität liegt irgendwo dazwischen.



Emil Zopfi, geboren 1943, studierte nach einer Berufslehre Elektrotechnik und arbeitete als Ingenieur und Computerfachmann in

der Industrie. Sein erster Roman «Jede Minute kostet 33 Franken», erschien 1977. Seither hat er Romane, Kinderbücher, Sachbücher, Hörspiele, Kolumnen und Essays veröffentlicht und wurde mehrfach ausgezeichnet. Zopfi lebt als freischaffender Schriftsteller in Zürich.

Editorial: 10 ans de l'ARE

Un anniversaire auquel le «Forum
du développement territorial» s'associe



Juste dix ans! L'ARE est l'un des offices fédéraux les plus jeunes. Pourtant, sa trajectoire est déjà jalonnée d'étapes importantes. Pour nous associer à ce premier anniversaire en chiffres ronds, nous vous livrons une édition bien particulière.

Sans concessions, nous passons en revue les trois dossiers les plus importants de l'ARE et mettons en lumière autant des aspects historiques que des perspectives d'avenir dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports et du développement durable. Après une interview circonstanciée de Mme Maria Lezzi, directrice de l'ARE, plusieurs personnes sont invitées à prendre position sur quelques questions particulièrement brûlantes du point de vue du développement territo-

rial: comment est évalué le développement de ces dix dernières années? Quels sont les principaux défis à relever dans le futur? Comment les maîtriser?

Le mot de la fin de cette édition revient, une fois n'est pas coutume, à un homme de lettres. Emil Zopfi, écrivain natif de Glaris, nous soumet ses réflexions sur la dépendance croisée des régions périphériques et des centres, un phénomène omniprésent en Suisse.

Pour fêter cet anniversaire, nous adressons à nos lectrices et lecteurs une petite surprise: une édition en quadrichromie qui, nous l'espérons, illuminera leur lecture..

(traduction)



• • • • •

La commission de rédaction du Forum du développement territorial: Doris Angst, Reto Camenzind, Matthias Howald (à partir du 1er novembre), Marco Kellenberger (jusqu'au 31 octobre), Henri Leuzinger (photos / graphisme), Rudolf Menzi (direction), Pieter Poldervaart (rédaction)

Rétrospective des 10 ans de l'ARE:

www.are.admin.ch/chronologie-f

Ce que la création de l'ARE a apporté à l'aménagement du territoire en Suisse

• • • • •

Michel Matthey
michel.matthey@are.admin.ch



La mise en place de l'ARE en 2001 a créé de nouvelles conditions pour l'aménagement du territoire en Suisse. Elle a permis en particulier de prendre en compte de nouvelles problématiques, de renouveler les bases et les pratiques d'aménagement et a donné à celui-ci une nouvelle lisibilité. Dans

cette situation, l'ARE peut envisager avec confiance les années à venir, qui devraient être axées sur une meilleure coordination entre l'urbanisation et les transports ainsi que sur la recherche d'un partenariat plus étroit avec les services fédéraux et les cantons.

Lorsqu'il fut institué en 1972, le service fédéral compétent pour l'aménagement du territoire – DAT (Délégué à l'aménagement du territoire) de 1972 à 1979, puis OFAT (Office fédéral de l'aménagement du territoire) à partir de 1980 – fut rattaché au Département fédéral de justice et police. Les raisons de ce choix tenaient essentiellement à la volonté de donner à l'aménagement du territoire l'indépendance nécessaire lui permettant de concilier les intérêts liés au développement économique et social d'une part, à la protection des bases naturelles de la vie d'autre part.

Cette solution n'était cependant pas sans inconvénient. Certes indépendant, mais isolé au sein d'un département chargé de tâches pour la plupart sans rapport direct avec le territoire, l'OFAT restait un office minuscule, ne faisant pas vraiment le poids face aux très grands offices fédéraux en train de se constituer, en matière de transports et d'environnement notamment. Une première tentative de renforcer le poids de l'OFAT en lui adjoignant la direction des mensurations cadastrales se révéla bientôt, compte tenu de l'absence de synergies entre les deux tâches, peu judicieuse.

Finalement, le Conseil fédéral décida en 2000 de regrouper, au sein de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), quatre tâches jusque-là confiées à différents services: l'aménagement du territoire, la coordination des transports, le développement durable, la Convention des Alpes – et de rattacher le nouvel office au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications (DETEC).

La création de l'ARE a apporté, pour la mise en œuvre de l'aménagement du territoire en Suisse, trois modifications fondamentales:

- Regroupement de tâches complémentaires, jusqu'ici exercées dans des offices différents. Ainsi s'offre pour la première fois la possibilité de traiter de

manière intégrée, au sein d'un seul et même office, les problèmes d'urbanisation et de transports. De même s'offre dorénavant la possibilité de mener en parallèle les réflexions sur le développement durable et sur l'aménagement du territoire.

- Rattachement de cet office au DETEC, chargé déjà de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications. L'office compétent pour l'aménagement du territoire n'est plus isolé au sein de l'administration fédérale mais se trouve en relation directe avec une bonne partie des services chargés de tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire.

- Plus fondamentalement, la création de l'ARE et son rattachement au DETEC marque le passage d'une stratégie d'aménagement du territoire essentiellement défensive à une stratégie offensive: la bataille pour le sol ne se gagnera pas exclusivement par des mesures limitatives ou des interdictions, mais implique un engagement actif et une collaboration plus étroite des autorités concernées de tous les niveaux, des projets fédérateurs, des modèles, des mesures d'incitation.

Des répercussions positives

Si la loi fédérale sur l'aménagement du territoire n'a pas fondamentalement changé, si les tâches principales dévolues à l'office fédéral compétent en la matière sont demeurées pour l'essentiel les mêmes, les nouvelles conditions cadre créées en 2001 ont eu néanmoins de nombreux effets favorables sur la mise en œuvre de l'aménagement du territoire:

Prise en compte de nouvelles problématiques

Cette décennie a vu l'émergence – en matière d'aménagement du territoire – de nombreuses problématiques nou-

velles. L'ARE s'est attaché notamment à favoriser la recherche de solutions visant à maîtriser le développement des agglomérations, valoriser l'espace rural, coordonner l'urbanisation et les transports, concilier la production et le transport d'énergie et le développement territorial, prendre en compte les exigences du développement durable dans les plans d'aménagement.

Renouvellement des bases d'aménagement

La Politique des agglomérations de 2001 a mis en évidence les besoins de coordination existant dans les agglomérations, esquissé les possibilités de solution et clarifié le soutien à apporter aux communes concernées par la Confédération et les cantons. Le Rapport sur le développement territorial de 2005 a tenté, pour la première fois, une évaluation du développement territorial suisse sous l'angle de la durabilité. Le Projet de territoire qui sera mis en consultation en novembre 2010 se veut une base d'orientation pour les plans d'aménagement que seront appelés à établir la Confédération, les cantons, les régions et les villes.

Développement de nouvelles pratiques

L'aménagement des espaces fonctionnels – agglomérations, espaces métropolitains, espaces intercantonaux, espaces transfrontaliers, espaces transnationaux – a nécessité la recherche de nouvelles formes de collaboration entre autorités. Les exigences accrues en matière de durabilité et d'utilisation économe des ressources naturelles ont amené la mise en place de critères d'évaluation des plans d'aménagement et favorisé un accompagnement et un suivi plus étroits de la mise en œuvre. L'opposition rencontrée par les projets d'infrastructures d'intérêt national a conduit à développer des



teurs des différents niveaux: services fédéraux, cantons, régions, agglomérations, communes.

- Renforcer les instruments d'aménagement

L'émergence de problématiques nouvelles rend nécessaire une adaptation des bases légales fédérales datant de 1979. Le projet de révision partielle de la LAT, actuellement devant les Chambres fédérales, est le résultat d'une collaboration exemplaire entre le Confédération et les cantons. C'est dans cet esprit également qu'est élaborée actuellement la révision totale de cette loi. Les thèmes principaux abordés sont les plans sectoriels de la Confédération, les plans directeurs des cantons, les constructions hors zones à bâtir, l'aménagement des espaces fonctionnels, ainsi que les relations entre territoire, environnement, agriculture et forêts.

processus d'aménagement participatifs, tels ceux mis en place pour l'aéroport de Zurich ou les dépôts géologiques en couche profonde.

Une nouvelle lisibilité pour l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire avait été considéré pendant longtemps comme une tâche de police, ingrate, inintéressante. La situation créée en 2001, notamment la possibilité donnée à l'ARE de s'engager activement pour le développement territorial, lui donnent aujourd'hui une nouvelle importance et une lisibilité accrue.

Une base pour le développement futur

Les conditions cadre mises en place en 2001 devraient permettre à l'ARE de faire face également aux défis auxquels sera confronté l'aménagement du territoire dans les années à venir:

- Coordonner l'urbanisation et les transports

Une meilleure coordination entre urbanisation et transports est considérée depuis longtemps comme une condition essentielle pour maîtriser le développement de l'urbanisation, notamment pour éviter le mitage du territoire et favoriser le développement vers l'intérieur. Elle est cependant extrêmement difficile à réaliser. Les projets d'agglomération urbanisation/transports établis au sens de la loi sur le fonds d'infrastructure constituent un premier pas dans cette direction.

- Dépasser les clivages institutionnels

Notre territoire est unique et limité, mais doit faire face à des besoins d'utilisation sans cesse accrus. Une occupation rationnelle du territoire, gage du maintien de la qualité de vie, implique une coordination étroite entre les domaines concernés: entre urbanisation et transports, entre énergie et paysage, entre agriculture et nature, entre tourisme et environnement. Mais aussi une concertation des ac-

- Jeter les bases d'un partenariat plus étroit avec les services fédéraux et les cantons

L'aménagement du territoire incombe aux cantons. Dans le cadre de ses attributions, la Confédération exerce cependant de nombreuses tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire. Pour soutenir efficacement la concertation nécessaire entre les services fédéraux et les cantons, l'ARE recherchera un partenariat plus étroit, à la fois avec les services fédéraux et avec les cantons.

(traduction)



Michel Matthey, 1947, architecte EPFZ, urbaniste FSU, sous-directeur ARE

La politique suisse des transports, une co-création de l'ARE

• • • • •

Reto Lorenzi
reto.lorenzi@are.admin.ch



La coordination des transports est une des tâches-clés de l'ARE, qui a obtenu des résultats importants dans ce domaine. La Confédération a notamment reçu le mandat d'assurer le cofinancement du trafic d'agglomération. A cet effet, elle a déjà libéré

un montant de plus de quatre milliards de francs. Par ailleurs, l'ARE a contribué de façon déterminante à ce que la redevance sur le trafic poids lourds liée aux prestations continue d'être affectée aux transports selon l'enveloppe prévue.

On entend souvent dire que les affaires traînent à Berne. Mais la Confédération a plutôt fait la preuve du contraire, ces dix dernières années; pour s'en convaincre, il suffit de consulter l'agenda politique en matière de transports, ainsi que d'observer les multiples chantiers d'infrastructure à travers le pays. Quelques exemples: l'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et le financement des grands projets ferroviaires. Ces travaux avancent; la première étape de rail 2000 et le tunnel de base du Lötschberg sont en exploitation; le tunnel de base du Gothard est percé. Citons également l'introduction du fonds d'infrastructure, qui met notamment à disposition des moyens pour cofinancer le trafic d'agglomération et supprimer les goulets d'étranglement sur les routes nationales.

Dans quelle mesure l'Office fédéral du développement territorial a-t-il contribué à ces résultats? L'ARE définit des stratégies pour coordonner le développement territorial avec les transports et soutenir le développement durable. Il élabore des bases et des conceptions pour l'aménagement du territoire, la mobilité, le trafic de loisirs, le développement durable et la Convention alpine. Il assure par ailleurs la concordance entre le développement des transports et les projets des différents départements fédéraux ayant une forte incidence sur le territoire. Il agit en particulier dans le cadre de la politique des agglomérations et de celle des espaces ruraux (par la refonte du système de péréquation).

Voici quelques résultats obtenus grâce à ces travaux.

Le plan sectoriel des transports, instrument de coordination

L'ARE tient à conserver une bonne vision d'ensemble et à coordonner les différentes politiques sectorielles.



L'ARE définit des stratégies pour coordonner le développement territorial avec les transports

Dans le domaine des transports, l'ARE a pu créer, en collaboration avec les offices fédéraux des transports et des routes, le plan sectoriel «Transports, partie programme», un important instrument de coordination. Se fondant sur une approche complète de la mobilité, ce plan fixe des objectifs, des principes et des priorités, définissant ainsi les orientations générales de la politique des infrastructures de transport du Conseil fédéral. Il détermine aussi les incidences de cette politique sur la planification des différents modes de transport. Il a été adopté par le Conseil fédéral en 2006.

Principe du pollueur-payeur: internalisation des coûts externes

Le regroupement de l'ex-Service d'étude des transports (SET) et de l'ex-Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) dans le nouvel Office fédéral du développement territorial (ARE) a entraîné le transfert des tâches du SET au nouvel office. Dans le domaine des transports, tant l'ex-SET que l'actuel ARE se sont toujours considérés comme des précurseurs:

Le SET a ainsi posé la première pierre de plusieurs chantiers, notamment l'introduction du principe du pollueur-payeur dans les transports, le financement intégré des modes de transport, ainsi que la politique de transfert du trafic marchandises de la route au rail. L'ARE a poursuivi le développement de ces projets avec succès. Grâce à ses analyses et études de base sur les coûts externes des transports, il est parvenu, malgré la pression des professionnels, à augmenter comme prévu la RPLP. Les nouvelles recettes permettent de financer les grands projets ferroviaires et d'alimenter les budgets cantonaux.

Le fonds d'infrastructure, un soutien au trafic d'agglomération

La création du fonds d'infrastructure est un autre exemple de projet précurseur. Faisant suite à l'entrée en vigueur, en 2000, de la nouvelle Constitution – obligeant la Confédération à prendre en considération la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines –, le Conseil fédéral a défini sa politique des agglomérations;



et soutenir le développement durable.

l'ARE en assure le pilotage. Cette politique met l'accent sur le trafic d'agglomération. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT), acceptée lors de la votation populaire du 28 novembre 2004, a conféré une nouvelle tâche à la Confédération. Désormais, cette dernière peut utiliser une part du produit net de l'impôt sur les carburants et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales pour financer des «mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations».

Par la suite, la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure (LFIInfr) a été votée. L'ARE en a été un instigateur majeur. En vigueur depuis 2008, ce fonds met à disposition, pour une période de 20 ans, 6 des 20,8 milliards de francs destinés à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. Lors de l'entrée en vigueur de ladite loi, l'Assemblée fédérale a libéré 2,5 milliards de francs pour 23 projets de trafic d'agglomérations urgents et prêts à être réalisés. Au cours de la session d'automne 2010, les Chambres fédérales

ont libéré un montant supplémentaire de 1,5 milliard de francs pour soutenir 26 agglomérations au total.

Le fonds d'infrastructure a, pour la première fois, permis de financer des travaux de planification coordonnée des transports et de l'urbanisation intercommunale et même souvent intercantonale. Cet instrument est novateur: il permet de renforcer les efforts de coordination entre aménagement du territoire et transports grâce à des incitations financières importantes. Ce co-financement a déclenché une dynamique réjouissante dans les agglomérations.

Perspectives

Une politique de développement territorial qui se veut durable, aujourd'hui comme demain, appelle une politique coordonnée des transports et de l'organisation du territoire. Ces dernières années, l'ARE a démontré dans plusieurs publications que la loi actuelle sur l'aménagement du territoire avait porté ses fruits à de nombreux égards, mais que le développement territorial de la Suisse ne pouvait pas être quali-

fié de durable. Des signes positifs observés ces dix dernières années indiquent que l'orientation générale est juste:

- Les projets d'agglomération, par exemple, permettent d'encourager la coordination entre l'urbanisation et les transports.
- La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, actuellement examinée par le Parlement, vient compléter les mesures favorisant cette planification coordonnée.
- Une étape supplémentaire sera franchie avec le développement de systèmes de financement des transports tels que les «redevances de mobilité» (mobility pricing) et l'utilisation accrue d'instruments économiques de régulation en aménagement du territoire.

Ces dix prochaines années, l'ARE renforcera son engagement dans le domaine des transports sur les thèmes suivants:

- coordination de l'urbanisation et des transports,
- vérité des coûts et principe du pollueur-payeur dans les transports par l'internalisation des coûts externes,
- mobilité durable et innovante,
- solutions spécifiques pour le trafic d'agglomération et le trafic de loisirs.

(traduction)



Reto Lorenzi (1969) est ingénieur en génie rural EPFZ. Pendant et après ses études, il a travaillé dans

la planification des transports, puis plusieurs années en tant qu'aménagiste dans un bureau d'aménagement et de conseil privé. De 1999 à 2007, il a dirigé le secteur de la planification des transports de l'Office des transports du canton de Zurich. Depuis le 1er janvier 2008, il est chef de la section Politique des transports de l'ARE.

Renforcer la durabilité dans le développement

• • • • •

Daniel Wachter
daniel.wachter@are.admin.ch



Certes, la Stratégie pour le développement durable du Conseil fédéral n'offre à l'ARE aucune possibilité d'intervention directe juridique ou financière. Néanmoins, l'ARE peut assumer un rôle dynamique en encou-

rageant les processus et les réformes pour un futur durable. Il en va de même pour les cantons et les communes, toujours plus nombreux à s'engager dans des démarches de développement durable.

Lors de la création de l'Office fédéral du développement territorial, le Conseil fédéral a chargé l'ARE du dossier du développement durable et en particulier de l'exécution des tâches suivantes:

- Au niveau fédéral, l'ARE doit mettre en œuvre la Stratégie pour le développement durable du Conseil fédéral, et en assurer le suivi et la mise à jour périodique. Il assume également la direction du Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD), organe de coordination des politiques de développement durable. A ces tâches s'ajoute la coordination au plan international de la politique de développement durable, en particulier avec les pays européens.
- L'ARE coopère étroitement avec les cantons, les régions et les communes à travers le «Forum du développement durable», plate-forme d'échange d'informations permettant de tisser des réseaux et de concrétiser la Stratégie pour le développement durable dans les cantons et les communes. L'ARE développe des bases favorisant les démarches de développement durable lancées au niveau local. Grâce à son programme d'encouragement, il soutient techniquement et, dans une moindre mesure, financièrement les initiatives innovantes de développement durable. Le «Forum du développement durable» promeut par ailleurs des projets collectifs, par exemple des quartiers durables ou le tourisme durable.
- Dans le domaine de l'évaluation de la durabilité, l'ARE participe au système national d'indicateurs MONET et dirige le Cercle Indicateurs, système d'indicateurs centraux pour les cantons et les villes. De plus, il a élaboré une méthode d'évaluation de la durabilité des projets et décisions politiques, qui permet de formuler des propositions d'optimisation.

Il ressort de cet aperçu que les instruments dont dispose l'ARE dans le domaine du développement durable sont de nature non contraignante et

prennent la forme de recommandations ou de mesures de coordination et d'information. Il n'en demeure pas moins que la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable et sa mise en œuvre ont lancé – directement ou indirectement – une dynamique réjouissante. En voici quelques exemples:

- Notamment grâce aux activités liées au Forum du développement durable et au programme d'encouragement, on dénombrait, à la fin du premier semestre 2010, 16 cantons et 172 communes engagés dans une démarche officielle de développement durable de type Agenda 21. Cela représente un tiers de la population suisse. Chaque année, de nouvelles collectivités locales viennent rejoindre ce mouvement.
- Dans le domaine de la planification des transports et de l'aménagement du territoire, les objectifs de la Stratégie pour le développement durable sont désormais pris systématiquement en considération. Cette constatation se vérifie dans les stratégies – par exemple le Projet de territoire Suisse ou le Rapport du Conseil fédéral sur l'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse (Rapport sur les infrastructures) – autant que dans leur mise en œuvre. A l'heure actuelle, les projets publics font de plus en plus souvent l'objet d'une évaluation de la durabilité qui permet de les optimiser.
- La Stratégie pour le développement durable a contribué à ancrer dans la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées, l'obligation pour ces écoles «d'accomplir leurs tâches en prenant en considération un développement économique, social et écologique durable». Cette disposition de la loi sera prochainement reprise dans la loi fédérale sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles, également applicable aux hautes écoles universitaires. En conséquence, ces établissements devront à l'avenir prouver que leurs prestations respectent les critères du développement durable.

- L'ordonnance sur les marchés publics, qui est liée à la Politique intégrée des produits (PIP) inscrite dans la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable, prévoit la possibilité d'ajouter des critères de développement durable aux critères traditionnels d'adjudication des marchés publics. Les collectivités publiques ont donc ainsi un levier d'action très efficace (car lié à des incitations économiques) pour agir sur les marchés.

- Depuis la révision de l'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC), les maîtres d'ouvrage de la Confédération sont tenus de respecter les principes de construction durable. Il s'agit là d'une conséquence directe de l'encouragement à la construction durable qui, depuis 2002, constitue une mesure prioritaire de la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable.

- L'ARE a été chargé de la gestion de la durabilité lors des Championnats d'Europe de football UEFA EURO 2008. Cette grande manifestation a bénéficié pour la première fois d'une gestion globale de la durabilité, qui a été complétée par des recommandations destinées aux futures manifestations de grande ampleur. Conséquence de ce travail, le Parlement a prévu d'introduire, à la faveur de la révision de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports, l'obligation d'établir une stratégie de durabilité dans toutes les manifestations sportives de grande ampleur.

Malgré ces évolutions réjouissantes, les objectifs de durabilité sont encore loin d'être atteints. Le système national d'indicateurs de la durabilité MONET permet de savoir où en est la Suisse sur la voie du développement durable. Le constat est mitigé: l'évolution est positive pour un tiers des 17 indicateurs-clés, négative pour un autre tiers, et neutre pour le dernier tiers.

- L'empreinte écologique, en particulier – qui mesure le degré de sollicitation des ressources naturelles mondiales et le compare à celui des autres



pays – montre que la population suisse consomme encore près de trois fois plus de ressources naturelles que sa part à long terme.

- Dans le domaine social, le vieillissement de la population, la garantie d'accès aux assurances sociales, la migration des populations et l'intégration des étrangers constituent de grands défis à relever. La transformation du système économique et social vers un développement durable n'en est donc qu'à ses balbutiements.

Les efforts entrepris doivent donc être poursuivis et intensifiés. Le renouvellement de la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable en 2011, en prélude à la Conférence internationale sur le développement durable qui se tiendra en 2012 au Brésil (Rio+20), est une occasion à sa-

sir. L'enjeu principal consistera à créer des instruments d'«économie verte» et à viser une «croissance verte». Ces défis dépassent toutefois le domaine politique: un changement complet de paradigme au sein de la population est également nécessaire. Les démarches de développement durable de type Agenda 21 local peuvent à cet égard jouer un rôle essentiel de sensibilisation. La formation étant aussi d'une grande importance, l'ARE travaille aux côtés d'autres offices fédéraux et de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique pour ancrer systématiquement le développement durable dans les établissements de formation.

(traduction)



Daniel Wachter, 1961, géographe, est le chef de la section Développement durable de l'ARE chargée de coordonner la politique de développement durable en Suisse. En dehors de ces activités, il dispense, en tant que professeur titulaire à l'Université de Zurich, des cours en développement durable.

«Notre développement devra ménager le sol et les ressources – une tâche pas facile»

• • • • •

Interview: Pieter Poldervaart
Fotos: Henri Leuzinger



L'Office fédéral du développement territorial se distingue par ses compétences très pointues, ses partenariats efficaces et ses instruments novateurs. Sa directrice, Mme Maria Lezzi, veut renforcer ces spécificités. Les thèmes qui lui tiennent à cœur sont, outre la révision de la LAT actuellement en cours, une meilleure coordination de la politique des transports et de l'urbanisation, la formation au développement durable et une meilleure articulation entre la politique énergétique et le développement territorial

dans la perspective d'un véritable renouveau urbain.

Maria Lezzi, 1963, a étudié la géographie, l'agronomie et l'histoire économique et sociale des temps modernes à l'Université de Zurich. D'abord assistante à l'Institut de géographie de l'Université de Zurich, elle a participé de 1996 à 2001 aux travaux de la Regio Basiliensis en tant que directrice suppléante tout en étant copropriétaire et directrice d'un bureau de conseil en entreprise. De 2001 à 2009, elle a dirigé la section d'aménagement du Département des constructions du canton de Bâle-Ville et a assumé la responsabilité de l'aménagement de la ville et du canton. Elle est à la tête l'ARE depuis juillet 2009.

Madame, dans vos fonctions antérieures (vous étiez directrice de la section de l'aménagement du Département des constructions du canton de Bâle-Ville), vous avez contribué à structurer le territoire du canton de Bâle-Ville. En juillet 2009, vous avez été nommée directrice de l'ARE. Comment avez-vous vécu ce changement?

L'ARE est une institution appréciée dans notre canton, un partenaire avec lequel nous travaillons de manière constructive; ce n'est pas un ennemi. Dans notre canton-ville situé au carrefour géographique de trois nations, nous sommes naturellement amenés à comparer notre situation à celle de nos partenaires régionaux d'Allemagne et de France voisine. Bien sûr, nous avons constaté que les décideurs de Stuttgart et Strasbourg sont nettement plus éloignés de l'espace métropolitain bâlois que la Berne fédérale. Sans parler de Berlin et Paris. Nos partenaires régionaux d'Allemagne et de France connaissent souvent mieux l'ARE que le service homologue de leur propre pays.

L'aménagement du territoire est essentiellement l'affaire des cantons; l'ARE a relativement peu de pouvoir. Il n'est donc pas très étonnant que l'ARE soit bien perçu par les cantons!

La Constitution fédérale confie en effet aux cantons les rôles de l'aménagement du territoire. La Confédération ne dispose que de la compétence d'édicter une législation cadre. En revanche, elle intervient dans l'aménagement des cantons en approuvant leurs plans directeurs et en assumant des tâches d'encouragement et de coordination. L'ARE propose, sous diverses formes, un soutien aux cantons et aux communes lors la mise en œuvre – procédures plutôt informelles et participatives. Ces dernières années, il a lancé cette stratégie, qui s'est avérée ef-



ficace et que je vais résolument poursuivre. L'approche tripartite Confédération / cantons / villes et communes – semblable à celle qui a été suivie pour l'élaboration du Projet de territoire Suisse – a été très appréciée. Pour obtenir de tels succès, des compétences de haut niveau sont indispensables; or c'est justement l'atout majeur de l'ARE.

Le contexte change – et par conséquent également la demande de prestations de l'ARE. L'office que vous dirigez est-il bien préparé?

Nous formons une équipe de personnes qualifiées et engagées et sommes fiers de notre devise anniversaire « WE ARE ». Le travail d'équipe est primordial; il est d'autant plus important de continuer à cultiver cet esprit. Certes, la collaboration transversale n'est pas encore perçue comme une évidence dans tous les offices et départements de l'administration fédérale. Néanmoins, si nous voulons devenir plus efficaces, nous devons exploiter les compétences là où elles se trouvent.

Cet accent sur la collaboration est-il lié au fait que l'ARE doit, malgré sa petite taille, faire la synthèse entre de nombreux domaines hétérogènes?

La taille de notre office n'est pas déterminante; par contre, l'hétérogénéité des tâches l'est, car elle exige une collaboration avec toutes les autorités. Cette coopération nécessaire a induit un changement de culture, lequel ne s'est pas encore propagé dans tous les offices. J'ai pris conscience de ce potentiel d'amélioration en entrant dans l'administration fédérale. Nous devons nous approprier cette approche intégrante et prendre contact plus rapidement avec les services spécialisés compétents. A cet égard, beaucoup d'améliorations sont encore possibles. Cela vaut pour l'ARE comme pour l'administration dans son ensemble.

Avez-vous découvert des domaines en friche, que ni l'ARE ni d'autres services de l'administration fédérale ne couvrent à satisfaction et que vous aimeriez bien empoigner?



Avant d'empoigner de nouvelles tâches, je souhaite améliorer les méthodes de travail pour améliorer notre efficacité. Il n'en demeure pas moins que certains domaines mériteraient un suivi plus assidu et l'engagement de nouvelles ressources.

Par exemple?

Les interactions entre énergie et développement territorial sont, à mon avis, un chantier intéressant impliquant plusieurs niveaux étroitement imbriqués. Il y a d'abord les énergies renouvelables: les éoliennes sont, à l'heure actuelle déjà, très controversées en raison de leurs atteintes paysagères. A cet égard, je pense que nous devrions prendre, au niveau suisse si possible, une décision qui permettrait de régler la pesée des intérêts et les compétences. Nous ne pouvons pas nous contenter de refiler la patate chaude aux cantons et aux communes. La Confédération devrait participer à cette prise de décision au moins dans le cadre de la coordination et au niveau stratégique.

L'énergie est vraisemblablement le thème majeur de ces prochaines décennies...

Certes! Et cette problématique est à considérer sous un angle plus vaste. Avec son Programme Bâtiments, la Confédération a lancé une grande campagne de rénovation. Naturellement, il est important d'assainir le parc immobilier pour diminuer la consommation énergétique. Je me demande toutefois s'il ne serait pas opportun d'inclure d'autres besoins dans ces opérations de rénovation. Je pense à la question de la dimension des logements: pour la plupart, les villes suisses comptent trop de petits et pas assez de grands logements. L'assainissement énergétique devrait être une occasion de lancer d'autres réflexions: Faut-il adapter le plan des logements? Faut-il agrandir les logements par l'adjonction de balcons ou de jardins d'hiver? Est-il possible d'améliorer la structure du bâti pour créer des espaces publics intéressants? Faut-il combiner rénovation énergétique et assainissement contre le bruit?

Et plus fondamentalement: vaut-il seulement la peine d'assainir certains bâtiments? Ne serait-il pas plus judicieux de les démolir? Les immeubles concernés sont-ils vraiment bien situés et facilement accessibles?

Le concept de rénovation devrait-il être compris dans un sens plus large?

Je suis résolument de cet avis. Il est primordial d'encourager une gestion durable du parc de bâtiments et d'infrastructures existants – même si les rénovations sont beaucoup moins spectaculaires que les constructions nouvelles et font appel à des spécialistes formés différemment. Les rénovations ponctuelles doivent être supplantées par des requalifications urbaines complètes, comportant aussi une planification des espaces publics. Pour moi, l'aménagement du territoire n'est pas seulement la gestion des surfaces non encore construites.

Gérer ensemble l'urbanisation et les transports appelle également un travail de coordination...

Le problème est identifié et reconnu, mais pas encore résolu à satisfaction. Nous exigeons cette coordination pour accorder un soutien aux projets d'agglomération. Les propositions concrétisées dans ce cadre sont souvent convaincantes. Il s'agit désormais de les mettre en œuvre dans toutes les politiques des transports et de l'urbanisation du pays. L'urbanisation ne doit pouvoir s'étendre en principe que dans des sites déjà desservis par les transports publics.

Les cantons n'ont-ils pas ancré cette coordination dans leur plan directeur cantonal?

Malheureusement, pas de façon suffisamment systématique. Cela touche non seulement la planification des cantons, mais aussi celle des espaces



fonctionnels. Les responsables de la région zurichoise devront y réfléchir à deux fois avant de proposer des extensions du réseau RER... et trouver des sources de financement – surtout s’il s’agit d’assurer à l’avenir une cadence de 15 minutes sur toutes les lignes.

Vous faites allusion aux coûts. Les modèles de financement actuels ont-ils échoué?

Pas du tout; ils pourraient par contre se précariser à long terme. S’agissant du projet Rail 2030 par exemple, je pense que l’ARE devrait réexaminer l’impact de ces nouveaux aménagements sur le territoire. Nous devons comparer les effets de cette extension d’équipement avec la vision que nous avons présentée dans le Projet de territoire Suisse. En ce moment, l’ARE travaille à l’élaboration de bases de décision pour la Confédération. Autre point de réflexion: nous devons nous interroger sur la finalité du financement des transports.

S’agit-il de garantir les sources de recettes actuelles et – si nécessaire – d’en présenter de nouvelles?

Ou au contraire, la fiscalité doit-elle être un instrument permettant de modifier la répartition modale?

Ces questions sont d’ordre politique. L’ARE est en charge de la coordination et de la politique des transports. Notre participation dans ce domaine est donc fondamentale.

Faut-il réorienter la répartition modale vers plus de transports publics?

Nous devons considérer cette question de manière globale. L’ARE étudie donc la question du péage de la mobilité (Mobility Pricing). Ce terme a été choisi afin de souligner qu’il ne s’agit pas d’un simple péage routier. Les projets d’agglomération ont montré qu’il fallait aborder le problème du financement des transports. En effet, jusqu’à présent, l’impôt et les surtaxes sur les huiles minérales ainsi que la RPLP assureraient les fonds nécessaires. Si les voi-

tures deviennent plus propres, cette source va diminuer – d’où la question: comment générer les recettes nécessaires? Ces réflexions devront par ailleurs aborder la vérité des coûts également pour le financement des transports publics.

La révision de la loi fédérale sur l’aménagement du territoire (LAT) actuellement en cours est un autre chantier important. Où en est ce projet?

Nous avons tiré les leçons du naufrage de la révision totale présentée dans le projet de loi fédérale sur le développement territorial (P-LDter) et misons désormais sur une révision échelonnée de la LAT. Nous nous sommes d’abord occupés des thèmes urgents, que la Confédération doit traiter notamment pour répondre à l’initiative pour le paysage. Nous sommes aidés par le large consensus qui s’est instauré sur la canalisation de l’urbanisation et la protection des terres agricoles.

La deuxième étape de la révision de la LAT comprendra, outre la simplification de la réglementation applicable aux constructions hors des zones à bâtir, la protection des surfaces d'assolement, c'est-à-dire la protection et l'utilisation des sols agricoles, ainsi que la prise en compte des espaces fonctionnels. Ces thèmes sont assez controversés et feront l'objet de discussions approfondies; leur traitement demandera davantage de temps. Nous avons déjà donné le coup d'envoi de cette étape afin de nous laisser suffisamment de temps pour nous concerter avec les communes, cantons et associations importantes et arriver à des propositions consensuelles..

Quelles sont les raisons de l'échec du P-LDter?

Probablement le décalage avec le deuxième grand projet que l'ARE présentait au même moment: le Projet de territoire Suisse. Ce projet avait bénéficié d'une approche participative d'une ampleur sans précédent jusqu'alors. Le P-LDter en revanche a été développé au sein de l'ARE, puis soumis à la consultation. Même si cette procédure est habituelle pour les projets législatifs et qu'elle ne sera pas modifiée, beaucoup d'interlocuteurs ont été déstabilisés de voir que la loi contraignante était élaborée de façon traditionnelle et que le projet moins contraignant l'était de façon très participative.

Que va-t-il advenir du Projet de territoire Suisse?

Les travaux se sont poursuivis pendant ces trois derniers semestres. Nous avons comblé les lacunes et réparé les omissions. Par ailleurs, nous avons réfléchi aux modalités de mise en œuvre du projet lorsque celui-ci serait terminé. Le P-LDter prévoyait initialement que le nouveau projet aurait force obligatoire à tous les niveaux institutionnels dès son approbation par le Conseil fédéral. Les cantons, les villes

et les communes n'ont guère apprécié cette proposition – à juste titre d'ailleurs: le projet avait démarré sur une base tripartite. Il était logique de prévoir un mode d'acceptation tripartite et une explication tripartite du sens de la démarche. Ce document, qui fixe le cadre stratégique des futures décisions d'aménagement et servira de référence à tous les niveaux institutionnels, doit bénéficier d'une large acceptation politique à chacun de ces niveaux.

Comment la Confédération va-t-elle poursuivre les travaux?

L'ARE va soumettre au Conseil fédéral la proposition d'ouvrir une consultation interne au sein de l'administration fédérale. Si les réponses sont positives, le Conseil fédéral déclarera que ce projet constitue la base de tous les projets à incidence territoriale de l'administration fédérale. Nous prévoyons une procédure analogue au niveau cantonal au sein de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et au niveau communal dans les assemblées de délégués de l'Union des villes suisses (UVS) et de l'Association des communes suisses (ACS).

L'approche choisie pour l'élaboration du Projet de territoire Suisse était totalement nouvelle. Son acceptation doit donc aussi suivre des voies nouvelles. Le Projet de territoire Suisse doit être convaincant sur le fond: ainsi seulement, il pourra déployer à coup sûr les effets escomptés. La participation active de nombreux intervenants des trois niveaux devrait permettre au monde politique de s'approprier le projet et d'en renforcer les possibilités de mise en œuvre.

Le développement durable est une tâche centrale de l'ARE. Les programmes d'encouragement lancés peu après la création de l'ARE en sont la partie la plus visible de l'extérieur. Peut-on parler de réussite?

Les programmes d'encouragement ont fait leurs preuves et seront poursuivis. Ils déploient des effets directs, mais sont également importants pour l'échange d'expériences et le dialogue. Nous avons également besoin d'autres outils, notamment de la stratégie pour le développement durable que nous sommes en train de mettre à jour. Nous devons aussi ouvrir de nouveaux champs d'investigation et d'action. Exemple: la formation au développement durable, laquelle est essentielle pour sensibiliser la population. Depuis un certain temps, nous sommes en tractations avec la Confédération des directeurs de l'instruction publique (CDIP).

Nous sommes déjà parvenus à intégrer le développement durable au plan d'études alémanique (Lehrplan 21). Ensuite, il faudra préciser le plan d'études, garantir les formations et perfectionnements correspondants et soutenir le personnel enseignant. Nous nous sommes attelés à ces tâches en collaboration avec d'autres offices fédéraux ainsi que la CDIP.

Et que fait l'administration fédérale dans le domaine du développement durable?

Je me passionne pour l'idée suivante: je voudrais soumettre tous les projets politiques émanant des offices fédéraux à une évaluation de la durabilité avant d'être présentés au Conseil fédéral. Une telle évaluation permettrait de poser la question de la durabilité au stade stratégique de la prise de décision politique. Cette procédure ne devrait pas s'appliquer seulement à des projets tels que la formulation d'exigences minimales pour les plans directeurs cantonaux.

Elle a déjà été utilisée pour le projet de révision de la LAT. Une partie de notre rapport se retrouve dans le message adressé au Parlement, message qui met en évidence les répercussions sociales du projet – un aspect rarement abordé.



En ce moment, les problèmes sociaux s'effacent derrière les objectifs de croissance

Presque toutes les régions du pays enregistrent une croissance de la population et de l'économie. Pourtant, si nous ne voulons pas subir à long terme de fâcheuses conséquences du point de

vue des transports et de la qualité de vie, nous devons relever un défi important: notre développement devra ménager le sol et les ressources – une tâche pas facile. Signe des temps: le malaise croissant face à l'expansion sans borne de l'urbanisation, qui ne laisse que de rares espaces libres. Il faut reconnaître que le développement

territorial a une composante émotionnelle. Dans la pratique, il arrive de plus en plus souvent que des classements en zone à bâtir de terrains pourtant bien équipés et desservis soient refusés en votation populaire ou en assemblée communale. Ces refus s'appuient à l'arrière plan sur des arguments «viscéraux»: peur de perdre la vue sur le paysage, peur de se faire dépasser par les événements.

Dans certaines vallées, toutefois, l'espace ne manque pas et la population émigre...

Certes, dans le Jura et l'Urnerland, par exemple, la raréfaction des espaces du fait de la croissance n'est pas un problème. Nous avons le devoir de ne pas perdre de vue ces régions exclues du boom actuel. L'ARE a déjà réagi et encouragé des projets-modèles novateurs à Porrentruy ou dans l'arrière-pays lucernois. Il faut l'admettre: durant ses dix premières années d'existence, l'ARE a concentré son attention sur les agglomérations et les espaces métropolitains. Il était en effet indispensable de mettre l'accent sur ces points forts.

Désormais, il est temps de nous tourner davantage vers les espaces ruraux et périurbains et de nous pencher sur leurs interrelations avec les agglomérations. Car la Suisse moderne se présente comme une mosaïque de types d'urbanisation différents – disposant chacun d'atouts et de faiblesses propres. En tant que directrice de l'ARE, je trouve cette diversité passionnante.

(traduction)



Vision d'une nouvelle macrorégion alpine européenne

• • • • •

Thomas Egger
thomas.egger@sab.ch



La nouvelle dénomination de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, devenu l'Office fédéral du développement territorial, a donné un signal fort: l'ARE veut jouer un rôle actif dans la politique d'organisation du territoire. Les régions de montagne ont encore beaucoup d'attentes non satisfaites. La vision 2020 présentée dans les lignes qui suivent montre les possibilités qu'offrirait une modernisation de la législation permettant de mieux maîtriser les défis actuels et futurs.

Thomas Egger (1967) est né et habite à Viège. En tant que directeur du Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), il milite pour la défense des intérêts politiques des régions de montagne et des espaces ruraux de Suisse. Géographe de formation, il est notamment membre du Conseil de l'organisation du territoire, membre du comité d'Euromontana, l'organisation européenne des régions de montagne, observateur de la Convention alpine et directeur de plusieurs projets Interreg.

Pour les régions de montagne, la révision partielle de 2007 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est une étape importante. Elle a notamment assoupli les conditions d'octroi d'autorisations pour les activités agricoles accessoires telles que l'agritourisme. Il n'en demeure pas moins que d'autres réalisations sont indispensables pour une meilleure prise en considération des problèmes des régions de montagne et des espaces ruraux. La vision 2020 de leur développement territorial pourrait être décrite comme suit.

Collaboration des différents niveaux étatiques

Le Projet de territoire Suisse donne une représentation claire du développement territorial de la Suisse à l'horizon 2020. Ce projet présente des perspectives plausibles de développement pour les régions de montagne et les espaces ruraux.

En 2020, les cantons auront, eux aussi, élaboré des projets de territoire à leur échelle, accordant une grande importance à la coopération entre eux. Les espaces fonctionnels bien vivants



«Les régions de montagne et les espaces alpins doivent conserver la place qui leur revient.»

seront devenus une évidence. Le partenariat villes - campagne sera devenu une réalité; la Conférence tripartite sur les agglomérations aura été élargie à une Conférence tripartite unique, intégrant les régions de montagne et les espaces ruraux. La collaboration intercommunale sera bien établie. Les communes planifieront ensemble la construction de centres commerciaux, ou y renonceront volontairement pour permettre la survie des épiceries de village.

Canaliser le développement de l'urbanisation vers l'intérieur

En 2020, le mitage du territoire aura été contré par une densification des constructions à l'intérieur des villages. De plus, le potentiel des friches industrielles sera exploité avec intelligence. La problématique des résidences secondaires aura été réglée par une approche globale au niveau cantonal et surtout communal. La Lex Koller, dont l'application ne concernait que 17 % des résidences secondaires propriétés d'étrangers, aura été abrogée. Les centres des villages de l'espace alpin seront devenus des lieux de résidence à nouveau appréciés – en particulier grâce à une protection du patrimoine bâti mieux comprise qu'aujourd'hui.

Clarification des possibilités de construire hors des zones à bâtir

En 2020, les dispositions sur la construction hors de la zone à bâtir – si complexes et difficilement compréhensibles aujourd'hui – auront été épurées. La Confédération se bornera à édicter quelques principes généraux tels que «Une habitation reste une habitation» ou «Le nombre de constructions en dehors de la zone à bâtir ne peut pas augmenter.» Tout nouveau projet de construction exigera la démolition préalable d'un ancien bâtiment, une ancienne grange

par exemple. Les cantons édicteront des dispositions détaillées et tiendront ainsi compte de façon optimale des réalités régionales.

Dimension internationale

En 2020, l'ARE participera activement aux projets et programmes européens d'organisation du territoire. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire aura été révisée; elle tiendra compte de cette dimension internationale et mentionnera explicitement la collaboration transnationale. Les défis de la mondialisation, par exemple les changements climatiques, seront également abordés dans cette loi. Les réticences de la Suisse vis-à-vis de la Convention alpine seront toujours présentes, mais le cadre de la Convention aura été remplacé par le concept de «macrorégion alpine européenne». Ce concept proposera pour l'espace alpin de nouveaux modèles de développement mis efficacement en œuvre dans le cadre du programme Interreg, avec la participation des régions et des cantons.

L'aménagement du territoire en tant qu'instrument de pilotage stratégique

Cette vision 2020 ne pourra devenir réalité que si la révision actuellement en cours de la loi fédérale sur l'aménagement pose des jalons dans cette direction. Les régions de montagne et les espaces alpins doivent conserver la place qui leur revient. Il est urgent que tous – la Confédération, les cantons, les régions et surtout les communes – reviennent à la définition première de l'aménagement du territoire, à savoir un instrument stratégique de pilotage du développement territorial souhaité.

(traduction)



Agglomérations et métropoles de Suisse: du champ statistique au champ politique

• • • • •

Walter Schenkel
schenkel@synergo.ch



La Suisse est devenue urbaine, c'est un fait. Elle commence à se doter de structures institutionnelles adaptées à cette nouvelle donne. Il n'est pas ici question d'abandonner le fédéralisme, mais d'inventer de nouvelles formes plus souples de coopération de nature politique, dépassant les frontières communales, cantonales et nationales.

Walter Schenkel (1963), est politologue, partenaire de synergo et directeur de l'Association Métropole Zurich. Il a étudié de 1983 à 1990 les sciences politiques à l'Université de Zurich (licence). De 1990 à 1995, il est chercheur-assistant à l'Institut des sciences politiques de l'Université de Zurich, puis chercheur invité à l'Université Erasmus de Rotterdam (1996 à 1998), où il présente sa thèse. Ses activités sont la recherche, la gestion de projets et le conseil. Il est chargé d'enseignement à l'EPFZ et à l'Université de Zurich.

Les espaces urbains et métropolitains sont des espaces structurés par des réseaux de relations fonctionnelles qui ne correspondent plus aux unités de la statistique officielle. Ainsi, l'espace métropolitain de Zurich compte 1,9 million d'habitants (26 % de la population suisse), 900'000 emplois (29 % des emplois en Suisse) et englobe un territoire situé dans huit cantons et 240 villes et communes.

Cet exemple illustre parfaitement le décalage entre les profonds changements d'ordre spatial, économique et social des zones urbaines de Suisse et les structures institutionnelles de la Confédération. De nouvelles formes de coopération sont par ailleurs nécessaires, car les zones urbaines sont défavorisées, malgré leur importance, lorsqu'elles luttent pour améliorer la compétitivité de la Suisse. Par exemple, les villes sont aujourd'hui marginalisées sur le plan politique en raison de la sanction de la majorité des cantons lors des votations. Cependant, pour ne pas perdre leur temps à des réformes structurelles, les communes, les villes et les cantons ont commencé à optimiser et rénover les structures de décision existantes. L'idée est de développer une culture commune de coopération pour mieux

exploiter des synergies et réaliser des projets ensemble. Ce mode de fonctionnement – désigné dans les sciences politiques par l'expression «gouvernance multi-niveaux» – implique des formes d'organisation souples, un mode d'action orienté sur les solutions, ainsi qu'une structure plutôt horizontale, moins hiérarchisée des institutions politiques.

Dépasser le découpage statistique actuel

L'application du principe de gouvernance multi-niveaux implique moins la délimitation de territoires statistiques que la définition d'espaces fonctionnels urbains et métropolitains. Ces nouveaux espaces ont les caractéristiques principales suivantes:

- *Identité commune et intérêts partagés*: ce critère est sans doute le plus important. Il manifeste la disposition des communes, des villes et des cantons à développer, porter et mettre en œuvre une vision commune.
- *Mobilité partagée*: les régions métropolitaines, les villes et les communes disposent en règle générale de liaisons de transport directes vers les centres.

Elles utilisent les mêmes nœuds de transports (gares et aéroports).

- *Vocation commune dans les secteurs de la formation et de l'économie*: les offres de formations et de services d'un espace métropolitain présentent de grandes synergies. Ce type d'espace comporte également des pôles économiques qui permettent à la Suisse de s'affirmer dans la compétition internationale.

- *Cadre de vie et d'habitat commun*: les régions métropolitaines, les villes et les communes travaillent ensemble au niveau régional. Harmoniser l'urbanisation et les transports est une priorité.

- *Espace culturel commun*: les régions métropolitaines, les villes et les communes partagent une identité sociale et culturelle commune et souhaitent renforcer celle-ci.

- *Espace politique commun*: les communes, villes et cantons appartenant à un espace métropolitain souhaitent mettre en place et coordonner de nouvelles structures politiques. La perspective d'un renforcement de leur positionnement national et international prime sur la crainte d'une perte d'autonomie.

Défis futurs

Sur le plan politique, les espaces urbains et métropolitains sont pour la plupart des structures organisationnelles en phase d'expérimentation. Les égoïsmes régionaux et les mises sous tutelle doivent être évités. L'important est de parvenir aux meilleures solutions dans les domaines politiques pertinents à l'échelle de chaque espace urbain ou métropolitain, ce qui nécessite un examen attentif des besoins économiques, écologiques et sociaux. Si la réponse à ces défis est adéquate, les espaces urbains et métropolitains pourront s'affirmer en tant que nouvelle force politique en Suisse et renforcer le rayonnement intérieur et extérieur de notre pays.

(traduction)



Les espaces urbains et métropolitains pourront s'affirmer en tant que nouvelle force politique en Suisse et renforcer le rayonnement intérieur et extérieur de notre pays.

Un réseau de vente dense réduit la mobilité due aux achats

• • • • •

Sibyl Anwander Phan-huy
sibyl.anwander@coop.ch



Plus d'un million de personnes poussent chaque jour la porte d'un des 1864 magasins Coop. Presque toute la clientèle (99 %) doit effectuer moins de dix minutes de trajet en voiture pour se rendre dans un de ces magasins. Ce grand distributeur dispose ainsi du réseau de vente le plus dense de Suisse.

Sibyl Anwander Phan-huy, 47 ans, dirige le secteur développement durable, qualité et politique économique de Coop et est vice-présidente d'«espace.mo-

bilité», une association regroupant des représentants de la grande distribution autour de thèmes en lien avec l'aménagement du territoire et les transports. Son activité se situe à l'interface entre la politique économique et le développement durable. Dans ce rôle charnière, Sibyl Anwander Phan-huy a participé aux travaux d'élaboration des «Recommandations pour la planification d'installations générant un trafic important (IGT) intégrées dans le plan directeur cantonal», éditées par l'OFEV et l'ARE. Un programme élaboré sous sa direction définit des objectifs et des mesures pour que l'entreprise Coop atteigne la neutralité CO₂ d'ici à 2023 – du moins dans ses activités directement liées à la production de CO₂.

Ces dernières années, le commerce de détail a subi de profonds changements, qui se reflètent également dans l'utilisation du territoire par cette branche. Ces changements s'expliquent par la croissance démographique, notamment dans les agglomérations, l'extension des villages dorts autour des centres urbains, la mobilité croissante au moyen de la voiture, ainsi qu'un mode de vie en pleine mutation entraînant de nouvelles habitudes de consommation. D'autres phénomènes affectent la branche, tels que l'apparition de marchés spécialisés proposant un assortiment très restreint ou l'arrivée de concurrents étrangers travaillant avec des filiales de petite taille, souvent situées en dehors du milieu bâti.

La petite taille permet d'échapper à l'EIE

Certes, le trafic dû aux achats reste constant et se maintient à 11 % du volume total du trafic. Jusqu'à présent toutefois, seuls les grands centres commerciaux ont étudié les effets du trafic individuel motorisé généré par leurs clients. Les oppositions formulées par les associations environnementales ont pour but de limiter le nombre de places de stationnement et d'introduire des modèles de trajets ou d'autres modes complémentaires de financement des transports

publics. A ce jour, il n'a pas encore été prouvé que ces exigences auraient pu modifier la répartition modale concernant les centres commerciaux et eu un effet positif sur la qualité de l'air. Par contre, ces dernières années, plusieurs centaines de petits commerces se sont implantés en rase campagne. Leur petite taille leur permet d'esquiver l'EIE, mais beaucoup disposent de places de stationnement étendues au niveau du sol.

Fonction d'ancrage des supermarchés

Cet état de fait pose la question de la structure et de la répartition spatiale idéales des points de vente. Une étude sur le trafic net des installations générant un trafic important, lancée par l'Association suisse des ingénieurs et experts en transports (SVI), démontre que l'achat de biens de consommation courante se fait selon une chaîne de mobilité, c'est-à-dire en combinaison avec une autre activité (le soir en rentrant du travail ou en lien avec des activités de loisirs).

Les lieux de vente à proximité d'un raccordement autoroutier ou en périphérie des villages sont appréciés par les consommateurs pour des raisons de confort et de gain de temps. Du point de vue environnemental, ils peuvent également contribuer à ménager les ressources.

L'étude montre également que, pour les achats moins courants, par exemple pour acheter des meubles, les consommateurs aiment comparer l'offre de plusieurs magasins. On constate donc qu'il est bon pour l'environnement et la réduction des transports de regrouper les magasins spécialisés présentant des offres similaires à des emplacements bien desservis. Enfin, les commerces sont également des lieux de rencontre: les supermarchés proposant une offre attractive sont considérés dans de nombreux villages et quartiers comme des points d'ancrage autour desquels gravitent d'autres commerces et artisans. Ils exigent une organisation bien pensée et conviviale des flux de trafic, facilitée par des places de stationnement souterraines. Ils nécessitent également un esprit de tolérance de la part des riverains, car l'approvisionnement de telles installations centralisées se fait en dehors des heures de pointe et n'est pas sans entraîner des nuisances de bruit.

Pourparlers nécessaires

A l'avenir également, le commerce de détail essaiera de satisfaire au mieux les besoins de sa clientèle. Demain, celle-ci sera constituée, encore davantage qu'aujourd'hui, de ménages de petite taille, aura une moyenne d'âge plus élevée et sera plus exigeante. Les horaires de travail et d'achat de biens de consommation seront plus flexibles, nécessitant une adaptation des horaires d'ouverture. Des entretiens entre les représentants des autorités et du commerce de détail sont donc indispensables pour inscrire dans les plans directeurs cantonaux les surfaces et emplacements qui se prêtent le mieux à de telles implantations.

(traduction)



Centre commercial en centre-ville

Quartiers durables

• • • • •

Emmanuel Rey
emmanuel.rey@epfl.ch



Les pratiques visant la durabilité de l'environnement construit ont été marquées dans la dernière décennie par le démarrage d'opérations visant à concilier les aspects de densité et de qualité de vie. Ces démarches pionnières permettent d'explorer les enjeux liés à l'optimisation des dimensions environnementales, socioculturelles et économiques des projets urbains et architecturaux. Elles bénéficient à l'échelle du quartier d'un cadre particulièrement adapté à l'initiation de nouvelles urbanités.

Après son diplôme d'architecte à l'EPFL, Emmanuel Rey (1971) a obtenu, parallèlement à sa pratique professionnelle, un Diplôme postgrade européen en architecture et développement durable décerné conjointement par l'EPFL, l'Université catholique de Louvain, l'ENSA Toulouse et l'AASA London (1999) et un Doctorat à l'Université Catholique de Louvain (2006) sur la thématique de la régénération des friches urbaines. En tant qu'associé du bureau Bauart Architectes et Urbanistes SA à Berne, Neuchâtel et Zurich, il est impliqué dans de multiples projets et réalisations. Depuis 2010, il est également professeur au sein de la Faculté ENAC de l'EPFL et mène à ce titre divers travaux d'enseignement et de recherche dans le domaine de l'architecture durable.



«Dans la perspective d'une société à 2000 W, cette renaissance urbaine devra s'accompagner simultanément de réductions significatives dans l'utilisation de ressources non renouvelables et la génération d'impacts environnementaux.»

Visant à concilier les aspects de densité, de mobilité, de mixité, d'efficacité et de qualité de vie, les pratiques pionnières en matière de durabilité de l'environnement construit bénéficient à l'échelle du quartier d'un cadre particulièrement adapté à l'initiation de nouvelles urbanités. Située entre l'échelle de la ville et celle du bâtiment, l'échelle du quartier apparaît en effet adéquate en termes opérationnels, car elle permet d'appréhender la réalité urbaine dans une dimension suffisamment vaste pour toucher à des thèmes dépassant la dimension d'un seul bâtiment, mais suffisamment circonscrite pour pouvoir visualiser des interventions concrètes.

Lorsqu'ils sont basés sur la régénération de friches urbaines, les quartiers durables permettent en outre de valoriser des territoires au potentiel insuffisamment exploité, bien que situé souvent à proximité des transports publics. Parmi les expériences pionnières en la matière, les opérations de «Gundeldinger Feld» à Bâle et d'«Ecoparc» à Neuchâtel ont démontré la possibilité d'intégrer un nombre important de critères de durabilité dans

ce type d'approches. Il en ressort la nécessité de disposer d'un parti urbanistique clair, qui fournit les bases indispensables à la cohérence spatiale de l'ensemble et offre, par des lignes directrices à la fois fortes et souples, les moyens de piloter le développement par étapes du projet. La concrétisation d'une telle démarche passe également par un soin des processus d'évaluation du projet, permettant aux multiples acteurs impliqués de disposer d'une aide à leurs processus décisionnels.

Les nombreux projets de quartiers durables qui se développent actuellement en Suisse – à l'instar de l'«Ecoquartier de la Jonction» à Genève, de la «Métamorphose» à Lausanne, de la «Dreispißareal» à Bâle ou du secteur «Bullinger» à Zurich – témoignent d'une réelle dynamique d'intégration des dimensions spatiales, environnementales, socioculturelles et économiques à cette échelle. Ce développement de nouveaux quartiers urbains, à la fois denses, mixtes et attractifs pour une large population, représente un défi important pour les prochaines décennies. De la réussite d'opérations

exemplaires, tant en termes de forme urbaine et de typologies de bâtiments que de performances environnementales et d'intégrations socioculturelles, dépend en effet la consolidation d'un retour durable en ville, aujourd'hui pressenti mais non acquis.

Dans la perspective d'une société à 2000 W, cette renaissance urbaine devra s'accompagner simultanément de réductions significatives dans l'utilisation de ressources non renouvelables et la génération d'impacts environnementaux. Parvenir à généraliser des standards énergétiques élevés implique dans ce sens un soin particulier dans le rapport qu'entretiennent les bâtiments avec leur environnement spatial et climatique. L'intégration architecturale de dispositifs performants nécessite de surcroît la recherche de modes constructifs innovants, qui permettent de valoriser les avancées réalisées dans le domaine des «technologies vertes».

(traduction)



Pour une législation sur l'aménagement plus contraignante

• • • • •

Alexander Ruch
alexander.ruch@recht.gess.ethz.ch



La loi fédérale de 1980 sur l'aménagement du territoire n'a pas répondu aux attentes. Sa prochaine révision devrait notamment donner des indications plus précises sur la force et le contenu des plans directeurs ainsi que sur la densification urbaine. La collaboration tripartite demeure indispensable.

Alexander Ruch (1944), juriste, a étudié et passé son doctorat à l'Université de Bâle. Après l'obtention du brevet d'avocat de Bâle-Ville, il a dirigé de 1979 à 1993 la section juridique du Département des constructions de Bâle-Ville. Nommé professeur ordinaire de droit à l'EPF de Zurich en 1992, il a exercé cette fonction jusqu'en 2010.

Les adaptations de la législation sur l'aménagement de ces dix dernières années ont seulement concerné l'agriculture. Pendant la même période, l'ARE en a préparé une réforme de grande ampleur. Dans son rapport 2005, il constatait notamment que le développement territorial de la Suisse n'est pas durable et que plusieurs modifications législatives seraient nécessaires. Depuis, il n'a cessé d'identifier plus précisément les besoins; les travaux législatifs sont en cours.

Distinguer fermement les terrains constructibles des non constructibles

A bien des égards, la mise en œuvre de l'aménagement du territoire n'est pas conforme aux objectifs visés par la loi fédérale de 1980. Même si ce ne sont «que» des déficits de mise en œuvre, le législateur est invité à réexaminer minutieusement la teneur de la loi, ainsi que les instruments et les procédures et, le cas échéant, à en inventer

de nouveaux. Les défis que le droit de l'aménagement du territoire doit relever ces prochaines années sont considérables.

L'aménagement du territoire est fondé sur le principe de la collaboration entre autorités fédérales, cantonales et communales inscrit dans la Constitution comme une tâche de la Confédération. Cependant cette collaboration n'est pas suffisamment définie ni ancrée dans les législations fédérales, cantonales ou communales. Or la coopération tripartite est indispensable pour la mise en œuvre du droit de l'aménagement du territoire; elle est une composante essentielle et nécessaire de la surveillance exercée par la Confédération, qui est elle-même tributaire d'une base légale précise. La coopération et le contrôle sont donc des instruments d'aménagement du territoire à renforcer.

Un aménagement territorial durable doit viser – hier comme demain – la séparation claire entre terrains constructibles et terrains non constructibles. Cet objectif peut être atteint par la

planification directrice cantonale, laquelle sortira renforcée de la révision (contenu plus précis des plans directeurs). Une telle harmonisation facilitera l'élaboration, mais aussi le contrôle des plans directeurs cantonaux. Dorénavant, ces derniers devront obligatoirement fixer et localiser la surface à bâtir, ce qui lèvera toute ambiguïté sur le statut du terrain.

Obligation de construire et prélèvement de la plus-value

Cette exigence est corrélée à la nécessité de définir les besoins de terrains à bâtir à l'échelle non pas communale, mais régionale. Le législateur doit également encourager la densification du tissu urbain. L'ARE accorde, aujourd'hui déjà, une grande attention à cet objectif par le soutien qu'il apporte aux projets d'agglomération. Ces instruments requièrent, eux aussi, une base légale; mais il sera particulièrement difficile de définir ce qu'est une agglomération et ce que sont des espaces dits fonctionnels. De même, il faudra préciser la force obligatoire de la planification, les compétences et les responsabilités.

D'autres instruments peuvent contribuer à la concentration de l'urbanisation: par exemple, l'obligation de construire sur les nouveaux terrains à bâtir et des règles plus contraignantes de prélèvement de la plus-value. Le législateur devra chercher une manière de réduire les zones à bâtir surdimensionnées et en examiner les conséquences pour les propriétaires fonciers. Il devra également se pencher sur les critères de démolition de bâtiments existants qui passeront en zone inconstructible et deviendront donc non conformes à la zone. L'ARE jouera un rôle important dans l'accompagnement des travaux législatifs et de la mise en œuvre.

(traduction)



«Les adaptations de la législation sur l'aménagement de ces dix dernières années ont seulement concerné l'agriculture.»

Utilisation mesurée du sol dans les régions touristiques : vers de nouveaux instruments de gestion du territoire

• • • • •

Christophe Clivaz
christophe.clivaz@iukb.ch
Stéphane Nahrath
stephane.nahrath@iukb.ch



La politique d'aménagement du territoire n'a pas réussi à stopper l'étalement urbain dans les régions touristiques. Les instruments développés ces dernières années au niveau local afin de lutter contre la prolifération des résidences secondaires (quotas, contingentement) remettent au premier plan la problématique foncière tout en posant la question du niveau d'échelle pertinent pour la conduite de la politique de développement territorial.

Stéphane Nahrath (1966) est professeur associé en science politique, responsable de l'Unité d'enseignement et de recherche en études du tourisme de l'Institut

Universitaire Kurt Bösch (IUKB) à Sion et Vice-directeur de l'IUKB. Il a étudié la science politique à la Freie Universität de Berlin et à l'Université de Lausanne. Il est également détenteur d'un DEA en sciences sociales de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS-Marseille), ainsi que d'un Doctorat en administration publique de l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) à Lausanne.

Christophe Clivaz (1969) est professeur assistant en gouvernance et analyse des politiques touristiques comparées au sein de l'Unité d'enseignement et de recherche en études du tourisme de l'Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB) à Sion. Il a obtenu une licence en science politique à l'Université de Lausanne suivie d'un diplôme d'études supérieures en management et analyse des politiques publiques (DESMAP) à l'Université de Genève. Il a terminé son parcours de formation par un Doctorat en administration publique à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) à Lausanne.

Après 30 ans de mise en oeuvre, la politique d'aménagement du territoire connaît des résultats souvent bien en deça des objectifs fixés, notamment dans les régions où l'économie touristique est dominante (stations de montagne ou lacustres). On a assisté à la poursuite d'une importante croissance de l'urbanisation de ces régions qui se concrétise notamment par l'augmentation continue du nombre de résidences secondaires. Malgré cette forte urbanisation, les communes touristiques sont aujourd'hui celles où les réserves de zones à bâtir sont proportionnellement les plus importantes et il y a ainsi fort à craindre que l'étalement urbain ne s'y poursuive. Le constat est sans appel: la législation sur l'aménagement du territoire a échoué à assurer une « utilisation mesurée du sol » (art. 1 LAT) dans les régions touristiques.

Pourtant, on constate depuis plusieurs années que des communes testent de nouveaux instruments d'aménagement et de développement des stations. Certaines communes ont ainsi introduit l'instrument du quota de résidences principales (proportion minimale de surfaces habitables affectées à de la résidence principale ou à des activités commerciales) ou/et celui du contingentement (limitation de la surface de plancher qui peut chaque année être affectée à de la résidence secondaire). L'objectif est de limiter le nombre de résidences secondaires afin à la fois d'éviter une diminution du chiffre d'affaires due à un trop grand nombre de lits froids, de limiter les coûts du financement des infrastructures de services urbains et d'assurer des logements à prix abordables pour la population locale. D'autres mesures intervenant directement sur les droits

de propriété foncière et immobiliers sont en cours de discussion, même si elles n'ont jusqu'ici que peu été mobilisées par les communes. On peut mentionner par exemple la délimitation d'une proportion maximale du nombre de résidences secondaires par commune (initiative fédérale en cours « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires ») ou l'augmentation du coefficient d'utilisation du sol pour les projets visant la création de lits chauds. On soulignera qu'aussi bien les instruments déjà mis en oeuvre dans quelques communes que ceux en discussion n'exigent pas de recourir à l'expropriation matérielle et aux indemnités qu'elle suppose.

L'émergence de ces nouveaux instruments annonce un retour de la question foncière dans les réflexions sur l'aménagement des stations. Ces instruments n'interviennent plus uniquement sur la définition spatiale des affectations du sol, mais plus directement sur les marchés fonciers et immobiliers et les droits de propriété et d'usage des propriétaires. Reste qu'à l'heure actuelle l'adoption et la mise en oeuvre de ces instruments dépendent beaucoup des configurations d'acteurs et des jeux de pouvoir au niveau local. Se pose alors la question d'un renforcement des dispositifs réglementaires supracommunaux, cantonaux et fédéraux afin d'éviter que les opérations immobilières bloquées dans une commune soient finalement réalisées dans la commune voisine. Ce changement d'échelle dans l'aménagement des territoires touristiques, de l'échelle communale à l'échelle fonctionnelle supracommunale, cantonale, voire fédérale, constituera très certainement un thème de discussion majeur ces prochaines années en Suisse.

(traduction)



«On a assisté à la poursuite d'une importante croissance de l'urbanisation de ces régions qui se concrétise notamment par l'augmentation continue du nombre de résidences secondaires.»

L'espace non construit en milieu suburbain, gage d'une certaine qualité de vie

• • • • •

Adrienne Grêt-Regamey
gret@nsl.ethz.ch



Les espaces non construits en milieu suburbain répondent aux besoins physiques et psychiques des trois quarts de la population suisse. Cependant, la pression exercée sur ces surfaces augmente. La préservation de leurs fonctions sociales, écologiques et économiques appelle des réponses tant au plan individuel que collectif.

Adrienne Grêt-Regamey (1973) a étudié les sciences de la nature et de l'environnement à l'EPF de Zurich. Après un séjour de plusieurs années aux USA consacré à la recherche, elle a obtenu une bourse Marie Heim-Vögtlin du Fonds national de la recherche scientifique et passé

son doctorat à l'EPF de Zurich (section planification du paysage et de l'environnement). Nommée professeure extraordinaire pour la planification du paysage et des systèmes urbains à l'Institut du développement du territoire et du paysage de l'EPF de Zurich en 2008, elle a axé ses recherches et son enseignement sur l'intégration d'aspects écologiques, économiques et sociaux dans la planification territoriale. Le groupe de recherche Planning of Landscape and Urban Systems (PLUS), nouvellement créé, dont elle fait partie développe des systèmes d'aide à la décision et des instruments d'aménagement du territoire assistés par ordinateur. Les nouveaux systèmes de visualisation des modifications du paysage en 3 D permettront de mieux informer la population dans le cadre de processus de participation.

Les espaces non construits en milieu urbain fournissent des prestations indispensables au bien-être et au développement économique et social de la population des villes et des agglomérations. Les trois quarts de la population suisse sont concernés. Ces espaces servent à la détente des personnes et au refuge d'innombrables espèces animales et végétales. Ils contribuent à la régulation des eaux et à l'enrichissement des eaux souterraines et sont les poumons et les oasis de fraîcheur aux abords d'îlots urbains surchauffés. En d'autres termes, ils rehaussent la qualité de vie, renforcent le sentiment d'identification au lieu et facilitent les échanges sociaux.

Des processus complexes

Ces dernières décennies, les profonds changements intervenus dans les domaines techniques, économiques et sociaux ont induit une pression croissante sur les surfaces non construites. Ces dernières, considérablement rétrécies, doivent cependant fournir les mêmes prestations qu'auparavant. Par ailleurs, la domination croissante du marché suisse par des firmes actives au niveau national ou international et l'éviction progressive d'une architecture typiquement régionale entraînent une uniformisation et une perte d'identité des espaces suburbains. Plusieurs politiques sectorielles et de nombreux instruments ont un impact sur les espaces suburbains. Leur effet est toutefois rarement ciblé. Rien d'étonnant à cela: les qualités attendues de l'espace non construit ne sont pas clairement définies, les dynamiques de développement territorial sont très complexes et la visibilité des enjeux est brouillée. Les processus visant à satisfaire en premier lieu les besoins individuels (modes de vie, marché immobilier et parfois architecture de certains bâtiments) donnent lieu à des transformations rapides. Et si l'on admet que ces processus s'autoré-



«Les espaces non construits en milieu urbain ont des fonctions indispensables, notamment dans les espaces suburbains»

gulent, on est obligé tacitement d'admettre que d'autres intérêts ont également droit de cité.

L'aménagement du territoire au secours des espaces non construits

Un développement des espaces suburbains conforme aux objectifs de durabilité nécessite par conséquent une action à plusieurs niveaux. Les processus participatifs permettent d'intégrer de manière ciblée les différents partenaires concernés, de résoudre les conflits, de partager des visions communes et de constituer des alliances pour réaliser des plans d'aménagement détaillés. Cette étape doit s'appuyer sur l'identification préalable des qualités suburbaines. En établissant des plans d'urbanisation et de construction restrictifs et minutieusement réfléchis, les communes peuvent garantir la multifonctionnalité des paysages et maintenir suffisamment d'espaces non construits à des emplacements stratégiques; elles contribuent ainsi à conserver ces prestations disponibles à long terme.

Les planifications intercommunales doivent favoriser une urbanisation polycentrique comportant des cordons de verdure séparant les zones urbanisées. Elles proposeront des concepts d'équipement assez restrictifs, certains sites restant même inaccessibles. En outre, les collectivités publiques doivent prendre en considération, dans leurs instruments d'aménagement formels et informels, les qualités des espaces non construits en milieu suburbain.

Des incitations fiscales peuvent également contribuer à une mise en œuvre appropriée. Des instruments de marché favorisant un mode de construction durable, ou l'instauration d'un régime hypothécaire spécifique, peuvent motiver de façon subtile les consommateurs à opter pour un mode de vie plus durable. De telles actions constituent un premier pas vers la valorisation des fonctions des espaces non construits et donc vers une augmentation de la qualité de vie en milieu suburbain.

(traduction)

Planifier en termes de stratégies et non de plans figés

• • • • •

Kees Christiaanse
christiaanse@arch.ethz.ch



L'organisation du territoire se conçoit à partir d'une multitude de facteurs, dont les principaux sont le sol (à deux dimensions), les forces économiques en jeu et le corpus de règles administratives. Il n'est guère possible d'influencer cette organisation au moyen de plans figés; bien au contraire, c'est en termes de stratégies ouvertes qu'il faut tenter d'infléchir le cours des choses, sans oublier que, dans notre société plurielle, les intérêts privés se servent de l'architecture pour se manifester.

Après ses études, Kees Christiaanse (1953) a travaillé de 1980 à 1989 comme partenaire associé à l'Office for Metropolitan Architecture (OMA), puis fondé en 1989 le bureau KCAP Architects & Planners avec des agences à Rotterdam et à Zurich. Titulaire de la chaire d'architecture et d'urbanisme de l'Université technique (TU) de Berlin de 1996 à 2003, il est désormais professeur à l'EPF de Zurich d'où il dirige par ailleurs le projet «Future cities laboratory» de Singapour. Il a été également professeur invité à la London School of Economics. Il est membre du World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). Parmi ses travaux phares figure le Masterplan de la cité portuaire de Hambourg.



«Et l'architecture? Elle fleurit de mille fleurs dans les limites de cette grande vision».

Il y a aujourd'hui consensus sur le fait qu'on ne dessine pas une ville mais qu'on oriente seulement son développement. Mais en même temps, la ville prend forme conformément à des règles précises résultant de processus naturels et de réglementations humaines. Par ailleurs, de nombreux exemples historiques de «grandes visions» montrent que des interventions planifiées peuvent considérablement influencer le développement urbain. Exemple: la ville nouvelle d'Almere, aux Pays-Bas, construite sur un polder – grande étendue d'eau asséchée rendue constructible – compte désormais 188'000 habitants.

L'analyse de ces facteurs que sont le processus spontané de construction, les règles définies par les collectivités et les «grandes visions», nous donne une idée des mécanismes qui produisent la ville. Le processus spontané de construction suit des lois naturelles, à l'instar de l'urbanisme qui est pratiquement entièrement bidimensionnel: une parcelle se trouve en principe à côté d'autres parcelles et est toujours desservie par une route. Les éléments construits sont ainsi, pour la plupart, juxtaposés et non pas superposés. La conjoncture économique – autre processus «naturel» – fait également naître la ville d'elle-même. Dans une société libérale, la

construction obéit aux lois du marché: offre et demande, situation attractive, disponibilité du terrain à bâtir, prix foncier ou qualité des équipements. Les règles définies par la collectivité découlent du besoin de maîtriser l'urbanisation spontanée et de protéger l'environnement de développements excessifs. Il en résulte des mesures conçues en termes d'interdictions et de limitations, mises au point pour faciliter des évolutions positives et équitables. Elles créent de la liberté à certaines conditions et représentent la transposition de la démocratie au niveau de l'espace physique. Exemples: les plans de construction et les plans de zones, le cadastre, l'obligation de respecter une distance d'au moins cinq mètres par rapport au bien-fonds voisin, la hauteur maximale d'une haie de troènes séparant deux terrains voisins fixée à 1,20 m ou les normes de limitation des immissions de bruit. Le chaos apparent du paysage construit perçu par de nombreuses personnes est en réalité très ordonné, voire hyper-ordonné.

La construction du réseau européen de trains à grande vitesse prouve que les «grandes visions» sont toujours d'actualité. Elles sont le fruit d'un dessin précis ou la résultante de projets d'un groupe défini. Mais avant de prendre leur forme définitive, ces pro-

jets sont influencés par de nombreux facteurs: intérêts politiques, recours, conditions géologiques, paramètres financiers, motifs écologiques. La réalisation finale ne porte souvent plus la signature d'une seule personne et reste marquée par les aléas survenus au cours du processus.

Il est donc surprenant de voir encore des gens continuer de penser qu'il suffit de dessiner un plan figé, façon «Beaux-Arts», pour créer un quartier urbain fonctionnel. Le mécanisme décrit précédemment démontre qu'une autre méthode est plus adaptée et qu'il vaut mieux lancer un projet flexible: esquisser en premier lieu les traits essentiels d'une «grande vision», puis faire en sorte que cette vision se développe selon les lois de l'urbanisation spontanée, en veillant à ce que le processus respecte les règles qui ont été édictées. Des scénarios réalisés à partir de différents points de départ permettent de tester la solidité de cette vision. Procéder par étapes successives est une des rares méthodes qui fonctionnent dans les tissus urbains complexes. Et l'architecture? Elle fleurit de mille fleurs dans les limites de cette «grande vision».

(traduction)



Comment anticiper l'accroissement de la mobilité?

• • • • •

Rico Maggi
rico.maggi@usi.ch



Un changement de paradigme s'impose si l'on veut que la politique des transports absorbe le futur accroissement de la mobilité, tout en respectant les principes du développement durable. On ne pourra rompre la spirale infernale de l'augmentation des infrastructures qu'en supprimant les fonds permettant de réaliser ces travaux. En effet, l'extension des prestations entraîne l'accroissement des déplacements dans un mouvement sans fin. Ces moyens financiers devraient être remplacés par un financement provenant des redevances payées par les usagers et de la recette générale des

impôts. La future politique des transports doit s'adapter pour préparer les usagers à payer leurs déplacements au prix effectif.

Rico Maggi, né en 1951, est professeur ordinaire à l'Institut de recherche économique de l'Université de Lugano, professeur titulaire à l'Université de Zurich dans les disciplines suivantes: microéconomie, économie régionale et urbaine et économie des transports. Il est doyen de la Faculté des sciences économiques et directeur de l'Institut de recherche économique de l'Université de Lugano. Ses travaux sont axés sur l'étude des transports, de la mobilité, du tourisme et de l'économie régionale. Il est également membre du Conseil de fondation du Fonds national suisse et de la Fondation Marcel Benoist, et président de la Société suisse des sciences des transports.



«Il faut introduire une augmentation et une différenciation des tarifs selon ce que les usagers sont prêts à payer.»

A l'heure actuelle, la politique des transports – qui sera en principe poursuivie sans changement par exemple pour le projet Rail 2030 – est axée sur la quantité: elle propose une stratégie qui répond à l'augmentation du nombre d'usagers des transports par une extension continue des infrastructures et des prestations. Cette évolution n'est pas fondamentalement contraire à la prospérité et à la compétitivité de la Suisse. Cependant, les prix sont faussés par les subventions, et la durabilité de cette politique n'est pas garantie. Une partie de la demande croissante, tant passée que future, résulte justement de l'extension même des capacités de transports, politique par laquelle on entendait juguler l'accroissement de la mobilité.

Un désavantage à long terme

La racine du problème se situe dans le financement des infrastructures de transport et le subventionnement partiel des entreprises de transports publics par trois sources de fonds liées entre elles par un système extrêmement complexe. Les recettes à affectation obligatoire sont également problématiques. Ce système conduit à une surconsommation d'infrastructures et protège la politique des trans-

ports de toute comparaison avec d'autres politiques.

La Suisse est mitée en raison même de sa politique de subventionnement du trafic d'agglomération et de sa stratégie de Rail 2000, respectivement Rail 2030, conjuguées à la politique de développement territorial, qui limite ou entrave la densification des centres urbains. Cette politique des transports, axée sur le trafic intérieur à la Suisse, retarde l'intégration de cette dernière au réseau européen des lignes ferroviaires à grande vitesse, des routes nationales (tunnel du Gotthard) et des lignes aériennes. Certes, elle crée à court terme des conditions favorables à la compétitivité économique du pays, mais elle s'avère défavorable à long terme.

Supprimer les fonds et les affectations obligatoires

Comme déjà vu, la politique suisse des transports obéit à des mécanismes pervers qui alimentent une spirale dans laquelle l'extension des infrastructures entraîne l'augmentation de la mobilité, à laquelle on répond par de nouvelles extensions. Aujourd'hui déjà, des signes montrent que ce système n'est pas finançable à long terme. A l'avenir, la croissance de la

mobilité devrait être véritablement gérée par la demande. Il faut introduire une augmentation et une différenciation des tarifs selon ce que les usagers sont prêts à payer.

La politique des transports actuelle devrait donc être abandonnée et remplacée par une politique d'entretien et d'affinement du réseau existant à haut standard. Une telle politique peut être financée; elle garantirait par ailleurs la compétitivité de la place économique suisse. Cela signifie qu'il faudrait à l'avenir assurer un financement sans avoir recours à des fonds spéciaux ni aux recettes à affectation obligatoire. Les compagnies d'exploitation pourraient prélever des redevances auprès des usagers et, pour leurs investissements stratégiques, recevoir des enveloppes financières provenant du budget annuel de la Confédération. Il serait par ailleurs nécessaire d'encourager la densification des centres urbains. Une telle politique devrait être assortie d'un renchérissement ciblé de la mobilité par la création de péages urbains (mobility pricing). Enfin, il est également indispensable de développer une stratégie des transports qui encourage une intégration ciblée des infrastructures suisses aux réseaux européens.

(traduction)

Glaris en chemin vers une nouvelle culture politique

• • • • •

Marianne Dürst Benedetti
marianne.duerst@gl.ch



La réforme des structures communales dans le canton de Glaris ouvre d'importantes perspectives à l'aménagement du territoire glaronais. L'enjeu central de cette mutation est de faire émerger une nouvelle culture politique.

Marianne Dürst Benedetti, née en 1961, lic. en droit, avocate, est conseillère d'Etat du canton de Glaris depuis 1998 et dirige le Département de l'économie publique et de l'intérieur.



Les nouvelles structures communales du canton de Glaris. © Montage: Die Südostschweiz, Glarus

Les nouvelles structures communales du canton de Glaris sont issues de la réforme territoriale la plus importante de Suisse. Le 1er janvier 2011, les quelque 50 collectivités locales – communes politiques, communes scolaires et communes bourgeoises – fusionneront pour former trois nouvelles communes:

- Glaris Nord comprend huit villages et épousera les limites de l'actuelle région «Glarner Unterland». Faisant partie du Grand Zurich, elle est la commune dont l'économie est la plus prospère dans le nouveau paysage glaronais.
- La nouvelle commune de Glaris comprend trois anciennes communes ainsi que le chef-lieu. Elle reste le centre de l'administration et des services cantonaux.
- Glaris Sud, résultat de la fusion de 13 villages, deviendra le territoire communal le plus étendu de Suisse. Le potentiel de cette commune réside principalement dans le tourisme doux et les emplois industriels.

Développer une culture politique prospective

Tant le Conseil d'Etat que les trois exécutifs communaux considèrent la réforme des structures communales comme une magnifique opportunité pour le développement territorial. Ses points forts sont les suivants:

- Le premier point fort a trait au morcellement institutionnel. C'était le problème majeur de l'«ancien canton» de Glaris constitué, jusqu'au 31 décembre 2010, d'une multitude de communes de petite et moyenne taille. Chacune d'elles cherchait à désigner sur son petit territoire des zones d'affectation couvrant l'éventail le plus large possible: habitat, activités et loisirs. Le résultat est un puzzle sans grande cohérence. Les trois nouvelles communes fusionnées peuvent développer une vision prospective de l'aménagement du territoire, à une échelle spatiale plus grande. Cette fusion ouvre de nouvelles perspectives à moyen et long terme.
- Deuxième point fort, la réforme invite à une nouvelle culture politique dans les vallées autour de Glaris. Jusqu'ici, le canton et les communes

suivaient une approche plutôt pragmatique; ils créaient ou modifiaient des zones au coup par coup, pour répondre aux besoins et projets présentés. Ce mode de fonctionnement était principalement conditionné par la petite taille des entités institutionnelles. Les nouvelles structures communales offrent désormais la possibilité de développer une culture politique orientée sur le long terme et basée sur la participation de différents groupements d'intérêts ainsi que de la population.

Priorité au développement territorial

Les chances d'atteindre ces objectifs sont bonnes. Les travaux d'élaboration d'un projet de territoire cantonal, qui commenceront dès cet automne, réuniront autour d'une même table les trois nouvelles communes sous la direction de l'Office cantonal du développement territorial. Le projet sera soumis à une large participation. Il servira de base à la révision du plan directeur cantonal et se concrétisera dans les plans d'affectation communaux. Il est encore trop tôt pour donner une appréciation sur la façon dont les trois nouvelles communes exploiteront véritablement cette nouvelle opportunité. Une des trois communes est déjà en train de travailler intensément sur ce sujet, alors que les deux

autres sont pour l'instant accaparées par d'autres tâches. D'après les informations disponibles, les trois communes accorderont la priorité au développement territorial.

(traduction)



«Landsgemeind», Glaris
Photo: Urs Flüeler,
© Keystone



Glaris, Zurich, et l'entre-deux

• • • • •

Emil Zopfi
emil@zopfi.ch



On est à l'étroit dans le canton de Glaris... mais aussi en étroite interrelation avec le monde. Le cosmopolitisme secret des Glaronais s'exprime dans les décisions politiques progressistes de la Landsgemeinde, telles que celle de 2006 sur la réforme des struc-

tures communales. L'émigration et l'immigration ont formé la société: le destin des Glaronais est de d'être des pendulaires – principalement vers Zurich, leur centre urbain.

«Une majorité se dessine pour l'option...» déclara au micro le président du gouvernement. Toute la Landsgemeinde rassemblée retint son souffle, ce 7 mai 2006, prise de court par sa propre audace. Une décision historique; quel choc! Sur proposition d'un citoyen, elle venait de créer trois nouvelles grandes communes, constituées à partir des 25 communes et des quelque 50 collectivités publiques (communes scolaires et communes bourgeoises) existantes. Une décision imprévisible, apparemment paradoxale, prise au moyen d'un des instruments les plus anciens de la démocratie suisse. Une mesure révolutionnaire... décidée contre l'avis du gouvernement et du parlement. Un moment émouvant pour moi aussi car la vie donne rarement l'occasion d'assister en direct à de tels événements historiques.

Une ironie de l'Histoire

La proposition fut acceptée de justesse. Comme le président du gouvernement glaronais procède seulement à une estimation de la majorité, les discussions ne tardèrent pas s'envenimer. Il fallut mettre en place tout un processus politique, qui ne prit fin qu'à l'occasion d'une Landsgemeinde extraordinaire organisée un an et demi plus tard. Les forces conservatrices remirent alors l'avenir de la Landsgemeinde en question, tandis que les progressistes se remémorèrent l'étape historique que Glaris avait franchie en 1864 dans l'enceinte de la Landsgemeinde, en votant la première loi cantonale sur les fabriques, laquelle servit de modèle à la future loi fédérale.

La dissolution des communes politiques et des autres collectivités allait-elle déboucher sur une perte d'identité? Cette question fut à peine débattue. Cependant, une majorité de citoyens ne parvenait plus à s'identifier aux structures complexes

et opaques de l'administration. Les anciens barons des villages et leur entourage furent les plus ardents défenseurs des structures traditionnelles. Mais finalement, les forces conservatrices furent privées de leur pouvoir par la plus ancienne forme de démocratie directe: une ironie de l'Histoire... qui s'explique toutefois.

Une vallée étroite, étroitement reliée au monde

La vallée, fermée de tous côtés par de hautes montagnes, forme une sorte d'alambic chargé d'Histoire. Nombre de processus politiques et économiques se sont déroulés de manière exemplaire dans ce laboratoire – créant souvent la surprise. Car les gens ne sont pas fermés et péquenauds, comme on le croit souvent. Les mercenaires ont créé des relations internationales et rapporté des capitaux dans le pays; les entrepreneurs de Glaris étaient doués en langues étrangères et ouverts au monde; ils savaient se faire aider par des spécialistes du monde entier. «Je suis sûr qu'on peut rencontrer un Glaronais ou un Juif sur chaque marché de la terre. Au mépris de toute peine et bravant tous les déboires, il est capable de voyager de Saint-Petersbourg à Madrid (...). Oui, il traverse même d'autres régions du monde pour négocier le meilleur prix pour ses marchandises.» écrivait un écrivain-voyageur vers 1770.

L'Histoire laisse des traces: l'émigration et l'immigration ont davantage transformé la société glaronaise que la topographie, dans cette vallée encaissée entourée de hautes montagnes. Beaucoup d'habitants sont des immigrés de deuxième, voire troisième génération. Un grand nombre de natifs sont restés à l'étranger pendant de longues années, ou vivent encore dans des pays lointains tout en se sentant proches de leur patrie. La vallée est étroite, mais elle cultive aussi des

liens étroits avec la planète entière. Le cosmopolitisme secret des Glaronais explique en partie leur comportement politique parfois surprenant – comme lors de la votation sur la fusion des communes – mais aussi leur attachement à un instrument apparemment archaïque comme la Landsgemeinde. Le mélange unique de tradition démocratique et de folklore est un élément-clé de l'identité glaronaise.

La fuite des cerveaux, un problème récurrent

La question du nom des nouvelles communes fut un sujet politique intéressant. «Linth» fut envisagé pour désigner la commune du nord, en souvenir du «canton de Linth» que Napoléon voulait rattacher à l'Helvétie pour faire de la vallée un espace économique plus viable. «Glaris Nord» sortit finalement de la consultation populaire. Ce nom fait penser à une sortie d'autoroute et témoigne d'un sens du réalisme. Les nouvelles communes ne seront que de pures entités administratives; même si elles ont conçu de jolies armoiries, elles ne pourront guère se recréer une identité. La Linth n'est plus l'artère vitale de l'économie; elle a été remplacée par l'autoroute et le «Glarner Sprinter», le train spécial qui amène chaque matin les pendulaires à Zurich et qui les ramène chaque soir dans la vallée et dans les villages. On se rencontre matin et soir à la gare de Ziegelbrücke, comme aux heures de pointe du métro de Londres. Cette «assemblée populaire», qui se tient chaque jour sur les quais de Ziegelbrücke, fait partie intégrante de la réalité et de l'identité de la région – tout comme la Landsgemeinde.

Les Glaronais n'aiment pas se l'entendre dire, mais Zurich est en fait leur centre urbain. Des professeurs, des entrepreneurs, des politiciens, des chirurgiens, des scientifiques, des journalistes du canton de Glaris tra-



Vivante, puissante et fascinante, Zurich exerce un attrait irrésistible sur les régions environnantes et même jusqu'au canton de Glaris

vaillent à Zurich. Trois des quatre écrivains glaronais célèbres habitent à Zurich et le quatrième fait régulièrement la navette avec la ville. La fuite des cerveaux est énorme. La vallée, dont la population n'est pas plus nombreuse que celle d'un quartier de Zurich, offre trop peu d'opportunités de développement aux esprits intelligents et aux professionnels. La ville permet d'étudier et de se développer, alors qu'on stagne dans la vallée. Dans le village où nous habitons, les deux tiers des personnes travaillent à l'extérieur; dans la vallée, ce ne sont plus des industries qui sortent de terre, mais des centres commerciaux et des lotissements résidentiels. «Glaris Nord» fait partie du quartier de «Zürich Südost». Le quotidien local «Südostschweiz» est le produit d'une fusion qui a fait disparaître le «Glärner Nachrichten». Glaris n'est pas la «capitale du monde», comme l'affichait jadis une banderole, lorsque Vreni Schneider était rentrée avec des mé-

dailles d'or des Jeux olympiques d'hiver de Calgary et de Lillehammer. Non, Glaris est un faubourg de Zurich: Vreni Schneider elle-même travaille désormais sur le domaine skiable saint-gallois de Pizol, fuyant ainsi l'étroitesse d'esprit de sa vallée.

L'histoire des familles, miroir de la grande Histoire

Le destin des Glaronais est d'être des pendulaires. Déjà, mon grand-père habitait et travaillait en ville; ensuite il est revenu. Et mon père aussi est parti... puis revenu... puis reparti. Quant à moi, j'ai grandi dans l'Oberland zurichois; puis j'ai vécu avec ma famille pendant 24 ans dans le canton de Glaris; maintenant, j'habite de nouveau à Zurich. Aucun mot du dialecte chantant de ma vallée ne m'est resté. Ce sont mon oncle de Paris et ma cousine de Milan qui parlaient le dialecte glaronais à la perfection. L'histoire de

ma famille est le reflet de celle de la vallée. Je ne suis pas un nostalgique, mais de ma fenêtre, je vois au loin le Vrenelisgärtli et le Mürtschenstock. Mon identité se trouve quelque part entre ici et là-bas, dans l'entre-deux.

(traduction)



Emil Zopfi, né en 1943, a fait un apprentissage, puis étudié l'électronique. Il a travaillé comme ingénieur et spécialiste informatique dans l'industrie. Son premier roman «Jede Minute kostet 33 Franken» est paru en 1977. Depuis, il a publié des romans, des livres pour enfants, des ouvrages pratiques, des pièces radiophoniques, des articles de presse et des essais. Il a reçu de nombreuses distinctions pour ses œuvres. Emil Zopfi est aujourd'hui écrivain indépendant et vit à Zurich.

Editoriale: 10 anni ARE

Un anniversario anche per
«forum sviluppo territoriale»



Con dieci anni d'attività, l'ARE è uno degli Uffici federali più giovani. Ciò nonostante, è riuscito a realizzare alcune importanti scelte d'orientamento. Dedichiamo la presente edizione straordinaria di «forum» alla rivisitazione di questo primo doppio lustro.

Con una buona dose di autocritica ci occupiamo dei tre dossier più importanti dell'ARE, affrontando la storia e le possibilità future della pianificazione del territorio, dei trasporti e dello sviluppo sostenibile. Oltre ad un'intervista sui temi fondamentali con la direttrice dell'ARE Maria Lezzi, ospitiamo numerosi autori che si esprimono in merito ad alcune tematiche di rilevanza territoriale: come va valutato lo sviluppo avvenuto nel corso degli ultimi anni? Quali sono le sfide del futuro? Come affrontarle?

L'epilogo di questa edizione di «forum sviluppo territoriale» è per una volta opera di un letterato. Emil Zopfi, scrittore originario del Cantone di Glarona, riflette sulla reciproca dipendenza di centri e regioni periferiche, un fenomeno onnipresente in Svizzera.

In occasione dell'anniversario, abbiamo pensato anche ad un regalo per le nostre lettrici e i nostri lettori: per la prima e probabilmente unica volta, il forum appare in quadricromia, sperando di rendere così più variopinto il piacere della lettura.

(traduzione)



• • • • •

La commissione redazionale di «forum sviluppo territoriale»: Doris Angst, Reto Camenzind, Matthias Howald (dall'1.11), Marco Kellenberger (fino al 31.10), Henri Leuzinger (fotografie e grafica), Rudolf Menzi (direzione), Pieter Poldervaart (redazione).

10 anni ARE, una retrospettiva:
www.are.admin.ch/cronologia

Il contributo dell'ARE alla pianificazione del territorio in Svizzera

• • • • •

Michel Matthey
michel.matthey@are.admin.ch



La creazione dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) ha mutato le premesse della pianificazione del territorio in Svizzera. In particolare, è stato possibile affrontare nuove sfide, rinnovare i principi di base e le pratiche della pianificazione del territorio, e conferire così alla pianificazio-

ne del territorio una nuova presenza. Oggi, l'ARE può guardare fiduciosamente al futuro. Decisivi saranno una migliore coordinazione tra l'insediamento e i trasporti e un rapporto più stretto tra le autorità federali e i Cantoni.

Nel 1972, quando fu istituito il servizio federale responsabile della pianificazione del territorio, ossia il Delegato alla pianificazione del territorio, esso faceva parte del Dipartimento federale di giustizia e polizia. La situazione non cambiò neanche nel 1980 quando il Delegato fu sostituito dall'Ufficio federale della pianificazione del territorio (UFPT) che venne creato al fine di assicurare alla pianificazione del territorio l'indipendenza necessaria per congiungere gli interessi dello sviluppo economico e sociale alla protezione delle basi vitali naturali.

La soluzione aveva però degli svantaggi. L'UFPT era sì indipendente, ma era anche isolato in un Dipartimento i cui compiti non avevano generalmente un rapporto diretto con le questioni del territorio. Così, l'UFPT restò un minuscolo ufficio, praticamente senza peso di fronte ai grandi Uffici federali che si stavano sviluppando in particolare nei settori dei trasporti e dell'ambiente. In un primo tentativo di rafforzare l'UFPT gli fu assegnata la direzione della sezione Misurazione ufficiale. Ma ciò si rivelò presto, alla luce di mancanti sinergie tra i due settori d'attività, ben poco efficace.

Infine, nel 2000, il Consiglio federale decise di riunire i quattro settori della pianificazione del territorio, della coordinazione dei trasporti, della sostenibilità e della Convenzione delle Alpi, fino a quel momento di competenza di Uffici diversi, in un nuovo Ufficio federale, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e di aggregarlo al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

La creazione dell'ARE ha comportato, in relazione alla pianificazione del territorio in Svizzera, tre cambiamenti fondamentali.

- Grazie alla riunione di settori di compiti complementari, fino a quel momento trattati da Uffici diversi, si è avuta per la prima volta la possibilità di affrontare nell'ambito di un solo Ufficio e in modo

generale la tematica relativa agli insediamenti ed ai trasporti. Questa riorganizzazione ha pure permesso di collegare i temi della pianificazione del territorio e della sostenibilità.

- L'annessione al DATEC che già si occupava dei settori ambiente, trasporti, energia e comunicazione, ha significato la fine dell'isolamento dell'Ufficio responsabile dello sviluppo territoriale all'interno dell'Amministrazione federale. Da allora è direttamente collegato con la maggior parte dei servizi i cui compiti hanno una relazione con l'ordinamento territoriale.

- L'istituzione dell'ARE e la sua integrazione nel DATEC ha pure segnato il passaggio da una strategia di pianificazione del territorio sostanzialmente difensiva a una strategia offensiva: la competizione per il suolo non può essere vinta solo con limitazioni e divieti, ma richiede un impegno attivo e una stretta collaborazione tra le autorità interessate a tutti i livelli. Ne fanno parte anche progetti comuni, progetti modello e misure d'incentivazione.

Effetti positivi

La legge svizzera sulla pianificazione del territorio non è fondamentalmente cambiata a partire dalla riorganizzazione di cui sopra e anche i compiti più importanti dell'Ufficio responsabile per questo settore sono generalmente restati gli stessi. Le nuove condizioni quadro create nel 2001 hanno invece influenzato positivamente in vari modi la pianificazione del territorio.

Considerazione di nuove problematiche

Nel corso dell'ultimo decennio sono sorte molte nuove questioni nel settore della pianificazione del territorio. Fin dall'inizio, l'ARE ha incentrato i suoi sforzi sulla ricerca di mezzi e vie per far fronte allo sviluppo degli agglomerati urbani, per valorizzare lo spa-

zio rurale, per coordinare lo sviluppo degli insediamenti e dei trasporti, per conciliare la produzione e il trasporto di energia con lo sviluppo territoriale e sulla considerazione dei criteri della sostenibilità nell'ambito della pianificazione del territorio.

Rinnovamento dei principi di pianificazione

La politica degli agglomerati del 2001 ha evidenziato chiaramente la necessità di coordinazione negli agglomerati urbani, ha tracciato delle possibilità risolutive e mostrato quale sia il sostegno che i Comuni interessati necessitano da parte della Confederazione e dei Cantoni. Nel Rapporto sullo sviluppo territoriale del 2005 si è cercato per la prima volta di valutare lo sviluppo del territorio in Svizzera partendo dalla prospettiva della sostenibilità. Il Progetto territoriale Svizzera, licenziato per la consultazione nel novembre 2010, va inteso come base d'orientamento per la pianificazione del territorio che Confederazione, Cantoni, regioni e città dovranno elaborare.

Sviluppo di nuove procedure

L'organizzazione degli spazi funzionali, agglomerati, spazi metropolitani, intercantonali, transfrontalieri e transnazionali, ha richiesto la ricerca di nuove forme di cooperazione tra le autorità. Le accresciute esigenze nel settore della sostenibilità e dell'utilizzazione parsimoniosa delle risorse naturali hanno portato all'introduzione di criteri di valutazione per i processi di pianificazione del territorio e hanno determinato un accompagnamento e un controllo più stretti della loro realizzazione. Il fatto che alcuni progetti infrastrutturali d'importanza nazionale abbiano incontrato resistenza ha portato allo sviluppo di processi di pianificazione partecipativi. Esempi in tal senso sono la pianificazione dell'aero-



«La politica degli agglomerati del 2001 ha evidenziato chiaramente la necessità di coordinazione negli agglomerati urbani.»

porto di Zurigo o dei depositi in strati geologici profondi.

Una nuova presenza della pianificazione del territorio

A lungo la pianificazione del territorio è stata considerata un compito di controllo ingrato e poco interessante. La nuova situazione di partenza del 2001 e in particolare la possibilità dell'ARE di impegnarsi in modo attivo per lo sviluppo territoriale ne hanno mutato il significato, conferendo alla pianificazione del territorio una presenza più forte nei media e in ambito pubblico.

Una base per lo sviluppo futuro

Le condizioni quadro create nel 2001 dovrebbero permettere all'ARE di affrontare con successo le sfide che si porranno alla pianificazione del territorio nel corso dei prossimi anni.

- Coordinamento dello sviluppo degli insediamenti e dei trasporti

Un migliore coordinamento dello sviluppo degli insediamenti e dei trasporti è da tempo considerata la chiave per la gestione dello sviluppo urbano, per la promozione di uno sviluppo centri-

peto e in particolare per la limitazione dell'edificazione dispersiva. Una tale coordinazione è però difficile da realizzare. I programmi d'agglomerato trasporti e insediamento ai sensi della legge federale sul Fondo infrastrutturale sono un primo passo in questa direzione.

- Superamento di ostacoli istituzionali Il nostro territorio, unico e limitato, è confrontato con richieste di sfruttamento in continua crescita. Un'utilizzazione razionale del suolo, una garanzia per il mantenimento della qualità di vita, presuppone una stretta coordinazione di tutti i settori interessati: sviluppo dell'insediamento e trasporti, energia e paesaggio, agricoltura e natura, turismo e ambiente. Non meno importante sono l'intesa e il coordinamento tra gli attori ai diversi livelli: Uffici federali, Cantoni, regioni, agglomerati e Comuni.

- Rafforzamento degli strumenti di pianificazione del territorio

L'insorgere di nuove problematiche richiede un adattamento delle basi giuridiche in vigore a livello nazionale dal 1979. La revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT), su cui discutono attualmente le due Camere del Parlamento, è il risultato di una cooperazione esemplare tra la

Confederazione e i Cantoni. Per la revisione generale della legge si procede allo stesso modo. I temi più importanti che vengono trattati sono i piani settoriali della Confederazione, i piani direttori dei Cantoni, le costruzioni al di fuori della zona edificabile, la pianificazione degli spazi funzionali così come i rapporti tra territorio, ambiente, paesaggio e foreste.

- Creare basi per un partenariato più stretto tra gli Uffici federali e i Cantoni La pianificazione del territorio compete ai Cantoni. La Confederazione però, nel quadro delle sue competenze, assume svariati compiti che hanno un'influenza sull'ordinamento del territorio. Al fine di sostenere in modo efficiente il necessario coordinamento tra gli Uffici federali e i Cantoni, l'ARE punta a un partenariato più stretto sia con gli Uffici federali sia con i Cantoni.

(traduzione)



Michel Matthey, 1947, arch. dipl. ETHZ, urbanista FUS, vicedirettore ARE.

L'ARE ha caratterizzato in modo decisivo la politica dei trasporti in Svizzera

• • • • •

Reto Lorenzi
reto.lorenzi@are.admin.ch



Il coordinamento dei trasporti è uno dei compiti principali dell'ARE. L'Ufficio federale ha ottenuto, in questo ambito, successi importanti. In particolare, alla Confederazione è stato attribuito il compito di cofinanziare i trasporti negli agglomerati. A tal fine, la Confederazione ha già stanziato più

di quattro miliardi di franchi. L'ARE ha inoltre contribuito in modo decisivo affinché gli introiti della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), raggiungano anche in futuro l'ammontare pianificato.

Molti ritengono che le macine a Berna macinano lentamente. Ma basta uno sguardo all'agenda politica e ai cantieri della rete dei trasporti svizzera per rendersi conto che negli ultimi dieci anni si è fatto molto a livello federale nell'ambito della politica dei trasporti. Ad esempio, è stata introdotta la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Nell'ambito dei trasporti su rotaia è stato assicurato il finanziamento dei grandi progetti. La loro realizzazione progredisce: la prima tappa di Ferrovia 2000 e la galleria di base del Lötschberg sono realizzate, il traforo della galleria di base del Gottardo è una realtà. Inoltre, è stato istituito il Fondo infrastrutturale che mette a disposizione tra l'altro risorse finanziarie per il traffico d'agglomerato e per l'eliminazione delle insufficienze di capacità sulla rete delle strade nazionali.

Ma qual è stato il contributo dell'Ufficio federale per lo sviluppo territoriale a questa evoluzione positiva? L'ARE elabora ad esempio strategie per lo sviluppo territoriale e dei trasporti nonché per lo sviluppo sostenibile. Allestisce basi per la pianificazione del territorio, per il sistema generale dei trasporti e per il traffico del tempo libero, per lo sviluppo sostenibile e per la Convenzione delle Alpi. Inoltre, coordina a livello federale i progetti aventi un'incidenza sul territorio e nel settore dei trasporti, in particolare nell'ambito della politica degli agglomerati urbani e delle misure di compensazione nelle zone rurali. Nel seguito saranno illustrati alcuni risultati di questi lavori.

Il piano settoriale dei trasporti come strumento di coordinazione

Per l'ARE è sempre stato decisivo il mantenimento di una visione generale e il coordinamento dei diversi ambiti settoriali. Lo strumento principa-

le nel settore dei trasporti elaborato dall'ARE in collaborazione con gli Uffici federali dei trasporti e delle strade, è il «Piano settoriale dei trasporti, Parte programmatica». Nel piano settoriale, la visione complessiva è posta in primo piano. Esso indica secondo quali obiettivi, priorità e principi generali la Confederazione adempie i suoi compiti con incidenza territoriale nel settore dei trasporti e quali conclusioni si possono trarre per la pianificazione dei singoli vettori. La parte programmatica del Piano settoriale dei trasporti è stata approvata dal Consiglio federale nel 2006.

Il principio di causalità: internalizzazione dei costi esterni

Con la fusione dell'allora Servizio per lo studio dei trasporti (SST) con l'Ufficio federale per la pianificazione del territorio e la nascita dell'odierno Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), sono stati trasferiti al nuovo Ufficio federale anche i compiti dell'SST. Sia il precedente SST sia l'attuale ARE si considerano precursori per importanti nuove tematiche relative ai trasporti. Ad esempio, il SST ha posto le basi per l'introduzione del principio di causalità nel settore dei trasporti e per il finanziamento transvettoriale. Parallelamente si è dato avvio alla politica di trasferimento del trasporto delle merci dalla strada alla ferrovia. L'ARE ha proseguito con successo questi progetti.

È anche grazie a questi lavori fondamentali relativi ai costi esterni dei trasporti che si è riusciti ad aumentare come previsto e nonostante i reclami da parte delle imprese dei trasporti la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni generando così i proventi occorrenti per il finanziamento dei grandi progetti ferroviari e a favore dei Cantoni.

Il Fondo infrastrutturale sostiene i trasporti negli agglomerati

Un'altra novità di rilievo è stata l'istituzione del Fondo infrastrutturale. Nel 2000, con l'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, alla Confederazione è stato demandato il compito di prendere in considerazione, nell'adempimento dei suoi compiti, la particolare situazione delle città e degli agglomerati. A questo proposito, il Consiglio federale, sotto l'egida dell'ARE, ha definito una propria politica degli agglomerati, incentrata tra l'altro sul traffico d'agglomerato. Con l'approvazione della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC) in occasione della votazione popolare del 28 novembre 2004, alla Confederazione è stato attribuito un nuovo compito. Di conseguenza, ora essa impiega una parte del prodotto netto ricavato dall'imposta di consumo sui carburanti nonché il prodotto netto della tassa d'utilizzazione delle strade nazionali anche per provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati.

In seguito è stata approvata la legge sul Fondo infrastrutturale (LFIT), alla cui elaborazione ha contribuito in modo sostanziale l'ARE. Essa è in vigore dal 2008. Il Fondo infrastrutturale mette a disposizione, nell'arco di un ventennio, 6 dei complessivamente 20,8 miliardi di franchi previsti per il miglioramento delle infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati urbani. Già all'entrata in vigore della legge, l'Assemblea federale ha sbloccato 2,5 miliardi di franchi a favore di 23 progetti urgenti e pronti a essere realizzati. Altri 1,5 miliardi di franchi sono stati stanziati dalle Camere federali durante la sessione autunnale del 2010, a sostegno di 26 agglomerati urbani.

Per la prima volta, grazie al Fondo infrastrutturale, sono state possibili pianificazioni coordinate dei trasporti e



degli insediamenti che oltrepassano i confini comunali e in parte anche cantonali. Con questo strumento è possibile abbinare questo coordinamento pianificatorio tra la pianificazione del territorio e quella dei trasporti ad importanti incentivi finanziari e, quindi, rafforzarla considerevolmente. Questo cofinanziamento ha innescato negli agglomerati urbani una dinamica positiva.

Quali saranno le prossime tappe?

Una politica dei trasporti e dell'assetto territoriale coordinata è decisiva per uno sviluppo sostenibile del territorio, adesso e in futuro. Durante gli ultimi anni, l'ARE ha esposto in diverse pubblicazioni come l'attuale legge sulla pianificazione del territorio abbia permesso di raggiungere molti obiettivi, ma che nondimeno lo sviluppo territoriale svizzero resta non sostenibile. I segnali positivi dell'ultimo decennio

mostrano però che la direzione di massima è quella giusta: i programmi d'agglomerato ad esempio si sono rivelati un ottimo strumento per raggiungere il necessario coordinamento tra insediamento e trasporti.

La revisione della legge sulla pianificazione del territorio attualmente in discussione in Parlamento è un'ulteriore pietra miliare sulla via verso misure efficaci per la pianificazione coordinata dell'insediamento e dei trasporti. Un prossimo passo sarà lo sviluppo ulteriore del sistema di finanziamento dei trasporti nell'ottica di un «mobility-pricing» e la maggiore applicazione di strumenti dell'economia di mercato nella pianificazione del territorio.

Durante il prossimo decennio l'ARE continuerà in questo senso ad impegnarsi per le seguenti tematiche:

- coordinamento di trasporti e insediamento
- verità dei costi e principio di causalità nei trasporti con internalizzazione dei costi esterni

- mobilità sostenibile e innovativa
- soluzioni per ambiti tematici specifici come i trasporti negli agglomerati urbani e il traffico del tempo libero

(traduzione)



Reto Lorenzi (1969) si è diplomato come ingegnere agronomo ETH presso la sezione del genio rurale e delle misurazioni del Politecnico di Zurigo. Durante e dopo lo studio ha lavorato presso uno studio privato di pianificazione e consulenza, dapprima come pianificatore dei trasporti e quindi, per alcuni anni, come urbanista. Dal 1999 al 2007 ha diretto la sezione pianificazione dei trasporti presso l'Ufficio dei trasporti del Cantone di Zurigo. Dal 1° gennaio 2008 è capo Sezione Politica dei trasporti dell'ARE.

Lo sviluppo sostenibile deve essere rafforzato

Daniel Wachter
daniel.wachter@are.admin.ch



La strategia per uno sviluppo sostenibile del Consiglio federale non prevede un'applicazione finanziaria o giuridica diretta da parte dell'ARE. Ciò nonostante, l'Ufficio fe-

derale può promuovere processi e riforme in tal senso. Questo vale anche per i Cantoni e i Comuni che sempre più si impegnano nei processi di sostenibilità locali.

In occasione della fondazione dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, il Consiglio federale ha affidato all'ARE i seguenti compiti in relazione allo sviluppo sostenibile:

- coordinare a livello di politica federale l'attuazione della Strategia per uno sviluppo sostenibile del Consiglio federale, sorvegliarne la realizzazione, valutarla e rinnovarla periodicamente. Questo comprende anche la direzione del Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile (CISVS), l'organo di coordinamento per la politica dello sviluppo sostenibile. A ciò si aggiunge l'armonizzazione a livello internazionale della politica dello sviluppo sostenibile, in particolare con il resto d'Europa;
- per la collaborazione con Cantoni, regioni e Comuni, l'ARE gestisce il Forum sullo sviluppo sostenibile. Esso permette lo scambio reciproco di informazioni, promuove l'interrelazione e fornisce impulsi per attività ulteriori a livello cantonale e comunale che si rifanno alla strategia federale per uno sviluppo sostenibile. L'ARE sviluppa i fondamenti per i processi e le azioni locali relativi alla sostenibilità. Li sostiene tramite il Programma d'incentivazione per lo sviluppo sostenibile offrendo consulenza e, in misura ridotta, aiuto finanziario. Nel quadro del Forum per lo sviluppo sostenibile vengono promossi anche progetti comuni come lo sviluppo sostenibile dei quartieri o il turismo sostenibile;
- per quanto riguarda la valutazione della sostenibilità, l'ARE partecipa al monitoraggio nazionale dello sviluppo sostenibile MONET e dirige il Cercle Indicateurs, la piattaforma di indicatori per i Cantoni e le città. Inoltre, grazie alla metodica di valutazione della sostenibilità, valuta progetti politici nell'ottica dello sviluppo sostenibile e presenta proposte di ottimizzazione.

Questa panoramica rivela che nel settore dello sviluppo sostenibile, l'ARE dispone soprattutto di strumenti «morbidi» di coordinamento, raccomandazio-

ne e informazione. Ciò nonostante, la strategia per la sostenibilità del Consiglio federale e le attività che si basano su di essa hanno prodotto, in modo diretto e indiretto, molti risultati positivi, così evidenziano i seguenti esempi:

- a metà del 2010, anche grazie alle attività svolte nel quadro del Forum sullo sviluppo sostenibile e del Programma d'incentivazione, 16 Cantoni e 172 Comuni risultavano già impegnati in un processo ufficiale di sostenibilità, come ad esempio l'Agenda 21 locale, con il coinvolgimento di un terzo della popolazione svizzera. Ogni anno vi si aggiungono altri Cantoni e Comuni;
- oggi, la pianificazione del territorio e dei trasporti considerano sistematicamente gli obiettivi della strategia per uno sviluppo sostenibile. Questo vale sia a livello strategico, come ad esempio il Progetto territoriale Svizzero o il rapporto del Consiglio federale sul futuro delle reti infrastrutturali nazionali sia per l'attuazione. Attualmente, i progetti pubblici sono sempre più frequentemente esaminati e ottimizzati grazie a una valutazione della sostenibilità;
- la Strategia per uno sviluppo sostenibile ha contribuito ad ancorare nella legge federale sulle scuole universitarie professionali l'incarico di provvedere nello svolgimento dei loro compiti ad assicurare uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ecologico. Questa disposizione di legge sarà presto accolta nella nuova legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (LASU) che include anche gli istituti universitari. Quindi, in futuro, le scuole universitarie saranno tenute a dimostrare le loro prestazioni in relazione allo sviluppo sostenibile;
- l'ordinanza sugli acquisti pubblici che è in relazione alla misura della politica integrata dei prodotti (PIP) della Strategia per uno sviluppo sostenibile, permette, all'aggiudicazione di commesse pubbliche, di aggiungere ai criteri tradizionali di aggiudicazione an-

che il criterio della sostenibilità. In questo modo, si offre all'ente pubblico una possibilità molto efficace, essendo legata a stimoli economici, di influenzare i mercati;

- dalla revisione dell'Ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC), gli organi responsabili delle costruzioni della Confederazione sono tenuti ad attenersi ai principi dell'edificazione sostenibile. Questa è una conseguenza diretta del fatto che dal 2002, la promozione dell'edilizia sostenibile rappresenta una misura prioritaria della strategia per uno sviluppo sostenibile del Consiglio federale;
- l'ARE ha assunto la gestione integrata della sostenibilità in occasione dei Campionati europei di calcio UEFA EURO 2008. Per la prima volta si è realizzata una concezione globale della sostenibilità, con relativo rapporto sullo sviluppo sostenibile, per una grande manifestazione. Questo, insieme ad altri fattori, ha fatto sì che il Parlamento ha deciso di prescrivere, nella riveduta legge federale che promuove la ginnastica e lo sport, una strategia della sostenibilità per tutte le grandi manifestazioni sportive future.

Nonostante questi sviluppi positivi, l'obiettivo è ancora lungi dall'essere raggiunto. Secondo il sistema nazionale di indicatori della sostenibilità MONET il bilancio di ciò che è stato raggiunto finora è mediocre. Dei 17 indicatori chiave, un terzo si situa nel settore positivo, un terzo in quello negativo e un terzo in quello neutrale. L'indicatore dell'impronta ecologica, in particolare, che rileva il consumo di risorse di un Paese in relazione alle capacità esistenti a livello mondiale, mostra che la popolazione svizzera consuma tre volte più risorse di quanto le competono a lungo termine. Anche nelle questioni sociali come l'invecchiamento demografico, l'assicurazione delle opere sociali o la migrazione e l'integrazione ci attendono grandi sfide. La trasformazione del sistema economico e socia-



«Nel quadro del Forum per lo sviluppo sostenibile vengono promossi anche progetti comuni come lo sviluppo sostenibile dei quartieri o il turismo sostenibile.»

le ai sensi della sostenibilità è quindi ancora agli inizi. Gli sforzi a favore di uno sviluppo sostenibile vanno quindi perseguiti e intensificati ulteriormente. Un'ottima occasione si presenterà nel 2011 con il previsto rinnovo della Strategia per uno sviluppo sostenibile del Consiglio federale alla vigilia della Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile che avrà luogo nel 2012 in Brasile (Rio +20). In tale occasione, si tratterà, in particolare, di considerare con strumenti validi la problematica discussa a livello mondiale relativa all'«economia verde» e alla «crescita verde». Le sfide superano però la sfera politica. È necessario un mutamen-

to generale dei valori e degli schemi di pensiero della popolazione. I processi locali di sostenibilità o le Agende 21 possono assumere un'importante funzione sensibilizzante. Ma anche il ruolo della formazione è essenziale, motivo per cui l'ARE, insieme ad altri Uffici federali e alla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), si impegna ad integrare sistematicamente lo sviluppo sostenibile nell'istruzione.

(traduzione)



Daniel Wachter, 1961, geografo, dirige la sezione Sviluppo sostenibile dell'ARE

che coordina la politica dello sviluppo sostenibile in Svizzera. Insegna, inoltre, come professore titolare all'Università di Zurigo sul tema dello sviluppo sostenibile.

«Lo sviluppo futuro dovrà svolgersi in modo tale da risparmiare suolo e risorse, un compito difficile»

• • • • •

Intervista: Pieter Poldervaart

Foto: Henri Leuzinger



Competenza tecnica, ottime interrelazioni e strumenti innovativi contraddistinguono l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale. La direttrice Maria Lezzi intende potenziare ulteriormente questi punti di forza. Oltre alla revisione della LPT, attualmente in corso, le stanno particolarmente a cuore temi come un migliore coordinamento delle politiche dei trasporti e dell'insediamento, la sostenibilità nell'ambito della formazione o un più stretto legame tra energia e svilup-

po territoriale nel senso di un rinnovamento generale degli insediamenti.

Maria Lezzi, 1963, ha studiato geografia, economia agricola, storia economica e storia sociale dell'età moderna all'Università di Zurigo. Ha lavorato come assistente all'Istituto geografico dell'Università di Zurigo e dal 1996 al 2001 è stata direttrice aggiunta della Regio Basiliensis e contitolare e direttrice di un ufficio di consulenza aziendale. Dal 2001 al 2009 Maria Lezzi ha lavorato come direttrice della Sezione principale per la pianificazione in seno all'Ufficio dell'edilizia e della pianificazione del Dipartimento delle costruzioni del Cantone di Basilea Città dove era responsabile della pianificazione cantonale e cittadina. Dal luglio 2009 è direttrice dell'ARE.

Signora Lezzi, nella sua precedente funzione come direttrice della Sezione principale per la pianificazione in seno al Dipartimento delle costruzioni e dei trasporti di Basilea Città, lei ha svolto un ruolo determinante a livello di pianificazione del territorio a Basilea. Nel luglio del 2009 le è stata affidata la direzione dell'ARE. Come ha vissuto questo cambio di prospettive?

Dal punto di vista cantonale, l'ARE rappresenta un'istituzione con cui ci si confronta in modo positivo e diretto; un partner costruttivo, non un avversario. A Basilea, regione a carattere trinationale, confrontavamo volentieri la situazione della nostra Città-Cantone con quella dei partner regionali della parte tedesca e francese. Ci siamo così resi conto che i decisori a Stoccarda e a Strasburgo erano molto più lontani dall'area metropolitana di Basilea della Berna federale. Per non parlare di Berlino e Parigi. Per questo motivo, spesso i nostri partner regionali tedeschi e francesi conoscevano meglio l'ARE delle corrispondenti istituzioni nel loro Paese.

Questa valutazione positiva dell'ARE da parte dei Cantoni è forse dovuta al fatto che sono loro a tenere lo scettro in mano per quanto concerne la pianificazione del territorio, mentre l'ARE dispone soltanto di una limitata autorità in materia?

In effetti, a norma di Costituzione, la responsabilità principale a livello di competenze formali è dei Cantoni. La competenza della Confederazione si limita alla legislazione quadro. Nondimeno, promuove e coordina altresì la pianificazione cantonale del territorio tramite l'approvazione dei piani direttori. Inoltre, l'Ufficio federale formula anche offerte a sostegno dell'attuazione da parte dei Cantoni e Comuni. Si tratta piuttosto di un procedimento informale e comunicativo. Nel cor-

so degli ultimi anni, l'ARE ha applicato con notevole efficacia questa strategia che intendo consapevolmente proseguire. La risonanza relativa al potenziamento dell'approccio tripartito da parte di Confederazione, Cantoni, città e Comuni come ad esempio nel caso del Progetto territoriale Svizzera, è molto positiva. Premessa per questi successi è, naturalmente, una grande competenza tecnica, il vero asso nella manica dell'ARE.

Le situazioni cambiano, e quindi anche la richiesta di prestazioni da parte dell'ARE. Il suo Ufficio è in grado di affrontarla?

Siamo un team di specialisti competenti e impegnato: il motto del nostro anniversario «We ARE» è quindi ben centrato. Il lavoro di squadra è decisivo, quindi è importante continuare ad allenare questo affiatamento. Va anche detto che sia nel nostro Ufficio sia nel Dipartimento e in seno alla Confederazione la cooperazione tra Dipartimenti non è ancora cosa ovvia. Per il rafforzamento dell'efficienza è decisivo cercare le competenze là dove sono disponibili.

Questa focalizzazione sulla cooperazione dipende anche dal fatto che l'ARE, pur essendo un piccolo Ufficio, deve integrare settori molto eterogenei?

Le dimensioni del nostro Ufficio non sono determinanti, piuttosto lo è l'eterogeneità dei suoi mandati. Quest'ultima praticamente impone una cooperazione con tutte le autorità. Il rafforzamento della cooperazione esprime anche un mutamento culturale che però non è ancora avvenuto in tutti gli Uffici. Quando sono entrata a fare parte dell'Amministrazione federale mi sono resa conto di questo potenziale di miglioramento. Dobbiamo interiorizzare l'approccio integrativo e rivolgerci più celermente ai servizi specialistici che dispongono delle competenze neces-

sarie in un dato settore. A questo proposito esistono ancora ampi margini di ottimizzazione. Questo non vale solo per l'ARE, ma per tutta l'Amministrazione in generale.

Ha scoperto delle lacune nell'Amministrazione federale, attualmente non coperte in modo soddisfacente né dall'ARE né da altri Uffici, di cui le piacerebbe occuparsi?

Prima di affrontare nuovi temi vorrei migliorare i metodi di lavoro per poter essere ancora più efficienti ed efficaci. Ma ci sono sicuramente settori ancora poco coerentemente affrontati, dove varrebbe la pena impegnarsi più intensamente.

Ad esempio?

Un cantiere molto interessante è la relazione tra energia e sviluppo territoriale. Si tratta di un collegamento tra più livelli. In primo luogo, vi sono le energie rinnovabili. Gli impianti per l'energia eolica sono già tema di grandi discussioni a motivo degli interventi necessari nel paesaggio. Qui credo che dovremmo maturare possibilmente una decisione a livello nazionale che regoli la ponderazione degli interessi e le competenze. Non possiamo semplicemente accollare questo tema ai Cantoni e ai Comuni. La Confederazione dovrebbe collaborare almeno a livello di coordinamento e strategico-concezionale.

Il tema dell'energia sarà probabilmente un tema preponderante nei prossimi decenni...

...sicuramente, e qui tocchiamo un altro livello d'intervento molto avvincente. Attualmente, con il Programma Edifici della Confederazione è in corso una grande offensiva di risanamento. Naturalmente è importante risanare la sostanza edificata dal punto di vista energetico. Mi chiedo però se non sarebbe opportuno cogliere l'occasio-

ne per inglobare anche altre esigenze in quest'accertamento. Ad esempio la questione delle dimensioni dell'alloggio: è risaputo che nelle città svizzere ci sono troppi appartamenti piccoli e troppo pochi appartamenti di grandi dimensioni. Un risanamento energetico dovrebbe quindi essere utilizzato anche per altre considerazioni. La pianta dell'appartamento deve essere adattata? O sarebbe meglio ampliare la superficie abitativa con balconi o verande? È possibile migliorare la struttura urbanistica creando spazi liberi attraenti? Il risanamento energetico andrebbe combinato con un risanamento fonico? Anche domande basilari devono essere consentite: vale veramente la pena di risanare o sarebbe più sensata una demolizione? E in quanto all'ubicazione e all'urbanizzazione, gli immobili si trovano veramente in una posizione vantaggiosa?

Quindi il concetto di risanamento andrebbe ampliato?

Ne sono convinta. Una gestione sostenibile della sostanza immobiliare e del parco d'infrastrutture esistenti è importante, anche se meno spettacolare della costruzione di nuovi edifici e anche se necessita di personale specializzato con qualifiche diverse. In futuro, si tratta di passare dai risanamenti puntuali ai rinnovamenti globali degli insediamenti comprendendo anche lo spazio pubblico. Per me, la pianificazione del territorio non è solo una questione di gestione della superficie non ancora edificata.

La cooperazione è necessaria anche per l'armonizzazione tra insediamento e trasporti.

Il problema è noto, ma sicuramente non ancora felicemente risolto. Nel quadro dei programmi d'agglomerato richiediamo già adesso quest'armonizzazione. Le proposte realizzate sono spesso convincenti. Adesso si tratta di applicare l'esperienza acquisita



nell'ambito della politica dei trasporti e degli insediamenti a livello nazionale. Di conseguenza, gli insediamenti andranno estesi principalmente solo laddove è presente un allacciamento alla rete dei trasporti pubblici.

Questo coordinamento non è già stato stabilito dai Cantoni nei loro piani direttori?

Purtroppo raramente con la necessaria coerenza. Non si tratta però soltanto della pianificazione dei Cantoni, ma anche di quella in spazi funzionali. I responsabili della regione di Zurigo devono ad esempio porsi la domanda di quanto ancora possa essere ampliata e soprattutto finanziata la rete della ferrovia celere regionale, in particolare se si intende garantire anche in futuro la cadenza del quarto d'ora su tutti i percorsi.

Lei sta affrontando il tema dei costi; i modelli di finanziamento finora adottati hanno fallito?

Absolutamente no, ma in futuro potrebbero incontrare delle difficoltà. In relazione all'offensiva di ampliamen-

to progettata per Ferrovia 2030, sono dell'opinione che l'ARE dovrebbe rivedere l'impatto di questo ulteriore ampliamento sul territorio. I risultati di questa verifica andranno confrontati con gli effetti auspicati sul territorio che ci siamo immaginati nel quadro del Progetto territoriale.

Attualmente l'ARE è impegnato nell'elaborazione delle corrispondenti basi decisionali per la Confederazione. Un altro punto concerne i fini per i quali utilizzare il finanziamento dei trasporti: si tratta unicamente di assicurare le attuali fonti di introito e se necessario di trovarne di nuove? O i mezzi fiscali sono da intendere anche come un mezzo per modificare la ripartizione modale? Si tratta di questioni politiche. L'ARE è responsabile del coordinamento e della politica dei trasporti, pertanto il nostro input è di importanza basilare riguardo a questa tematica.

Se la ripartizione modale va modificata, allora a favore dei mezzi di trasporto pubblico?

Dobbiamo affrontare il tema da un punto di vista intervettoriale. Per questo l'ARE persegue il progetto «mobility

pricing». Il termine è mirato perché si tratta di molto più di un road pricing. Nell'ambito dei programmi d'agglomerato abbiamo riconosciuto la necessità di occuparsi del finanziamento dei trasporti in un'ottica globale. Finora il finanziamento è avvenuto in particolare con l'imposta sugli oli minerali, con i suoi supplementi e tramite la TTPCP. Ma se le automobili diventano sempre più pulite, la fonte si riduce e sorge la questione di come generare le necessarie entrate. Queste riflessioni devono inglobare anche concezioni capaci di avvicinare il trasporto pubblico alla verità dei costi.

Un altro cantiere importante è la revisione, attualmente in corso, della legge sulla pianificazione del territorio (LPT). A che punto siamo?

Abbiamo tratto le debite conclusioni dal naufragio della revisione totale in vista di una legge sullo sviluppo territoriale (LSTe) e puntiamo ora per il progetto di revisione su uno scaglionamento. Dapprima si affrontano i temi più urgenti, imposti alla Confederazione anche dall'iniziativa per il paesaggio. Un aiuto in questo senso è l'ampio consenso di base per quanto concerne la gestione dello sviluppo urbano e la protezione dei terreni agricoli.

La seconda tappa della revisione della LPT tocca, con la costruzione al di fuori della zona edificabile, la gestione delle superfici per l'avvicendamento delle colture rispettivamente la protezione e l'utilizzazione in generale del suolo nonché gli spazi funzionali, uno spettro tematico più controverso e che richiede più tempo. Abbiamo già dato il via all'elaborazione della seconda parte del progetto di revisione della LPT così da avere abbastanza tempo a disposizione per trovare soluzioni condivise con i Comuni, i Cantoni e le associazioni di maggior rilievo.

A cosa è dovuto il fallimento della LSTe?

Probabilmente alla discrepanza con il secondo grande progetto allora in corso presso l'ARE, il Progetto territoriale Svizzera. A livello di cooperazione, il progetto presentava un'apertura ed un'ampiezza straordinarie. La LSTe invece è stata sviluppata in seno all'Ufficio federale e data poi in consultazione. Anche se questa è e resterà la prassi normale per i progetti di legislazione, numerosi interlocutori non hanno apprezzato il fatto che la legge vincolante sia stata elaborata in modo tradizionale mentre il Progetto, meno vincolante, è stato elaborato in modo molto partecipativo.

Come si intende proseguire con il Progetto territoriale?

Durante l'ultimo anno e mezzo sono proseguiti i lavori di elaborazione. Da un lato, abbiamo eliminato le lacune presenti. Dall'altro, si è trattato di decidere come implementare il Progetto territoriale ultimato. La LSTe prevedeva che la nuova concezione, dopo l'approvazione del Consiglio federale, sarebbe dovuta diventare vincolante a tutti i livelli statali. Questa proposta non è piaciuta ai Cantoni, alle città e ai Comuni per un buon motivo: con il Progetto territoriale si era partiti in modo tripartito, era quindi logico che anche l'approvazione e la dichiarazione di obbligatorietà generale andavano realizzate nello stesso modo. Il documento rappresenta un forte quadro orientativo e decisionale e dovrebbe essere accettato da ogni livello statale come politicamente rilevante.

Quali sono le prossime tappe a livello federale?

L'ARE proporrà al Consiglio federale che il Progetto territoriale sia posto in consultazione degli Uffici e, in ca-

so di reazioni positive, che sia dichiarato dal Consiglio federale prescrittivo per l'Amministrazione come fondamento per tutti i progetti ad incidenza territoriale.

È previsto un procedimento analogo a livello cantonale in seno alla Conferenza dei Governi cantionali (CdC) e a livello comunale nell'ambito delle assemblee dei membri dell'Unione delle città svizzere e dell'Associazione dei Comuni Svizzeri.

La procedura di elaborazione del Progetto territoriale è stata qualcosa di completamente innovativo, quindi anche per l'adozione andranno ricercate nuove vie. Decisivo è il fatto che il Progetto territoriale convinca per il suo contenuto, solo così, infatti, si otterrà l'effetto desiderato. La partecipazione di numerosi stakeholder ai tre livelli dovrebbe rafforzare l'identificazione politica e la realizzazione.

Uno dei compiti principali dell'ARE è lo sviluppo sostenibile. In rilievo sono in particolare i programmi d'incentivazione, lanciati subito dopo l'istituzione dell'ARE. Un modello di successo?

I programmi d'incentivazione si sono dimostrati validi e verranno proseguiti. Non solo producono un effetto immediato, ma sono anche importanti per lo scambio di esperienze e per il dialogo. Necessitiamo comunque anche di altri strumenti, come ad esempio la Strategia per lo sviluppo sostenibile che attualmente stiamo aggiornando.

In particolare, è necessario dischiudere nuovi livelli d'intervento. Un esempio in questo senso è la formazione per lo sviluppo sostenibile. Essa è di primaria importanza per poter ottenere un ampio effetto. A questo proposito siamo da tempo in trattativa con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE). Siamo già riusciti ad introdurre lo sviluppo sostenibile nel programma didattico 21. I prossimi passi consistono nell'assicurare lo sviluppo dei piani formativi,

una formazione e un perfezionamento corrispondenti e il sostegno dei docenti: ci stiamo lavorando in collaborazione con altri Uffici federali e con la CDPE.

Cosa bolle in pentola a proposito dello sviluppo sostenibile presso l'Amministrazione federale?

Interessante è l'idea di sottoporre a una valutazione della sostenibilità tutte le proposte politiche degli Uffici federali prima che siano trasmesse al Consiglio federale. Questa valutazione dell'impatto avrebbe il vantaggio di introdurre la questione della sostenibilità già nella fase strategica del processo politico decisionale. Questa procedura non si dovrebbe affatto limitare a soli progetti come la formulazione di requisiti minimi per i piani direttori cantonali, ma è già stata applicata nell'ambito della revisione della LPT. Una parte del nostro rapporto sarà inserita nel messaggio al Parlamento. Esso mette ad esempio in rilievo le ripercussioni sociali delle proposte, un problema quasi mai tematizzato.

Attualmente sembra che i problemi sociali non siano più in primo piano, domina la ripresa...

In effetti, attualmente a livello nazionale si registra quasi ovunque una crescita demografica ed economica. Se però a lungo termine non vogliamo correre il rischio di brutte sorprese nel settore dei trasporti e della qualità abitativa, ci dobbiamo confrontare con un'importante sfida. Infatti, lo sviluppo futuro dovrà svolgersi in modo tale da risparmiare suolo e risorse, un compito difficile.

Lo dimostra anche il crescente disagio nei confronti di una crescita smisurata che provoca scarsità di spazio. Lo sviluppo territoriale presenta anche una componente emotiva. Nella pratica, lo si nota dal fatto che gli azionamenti in luoghi ben urbanizzati vengono sempre più spesso respinti alle urne o nel-



le assemblee comunali. Questi atteggiamenti celano argomentazioni emozionali: una volta è in pericolo la vista dalla propria casa, un'altra è la paura diffusa che tutto vada troppo in fretta.

Ci sono però anche valli montane dove lo spazio non manca e la popolazione emigra...

Sicuramente. Nel Canton Uri o nel Giura la mancanza di spazio a motivo della crescita non è un tema. Indubbiamente fa parte dei nostri compiti non perdere di vista queste regioni, situate fuori dal boom attuale. L'ARE ha reagito in questo senso incentivando ad esempio dei progetti modello innovativi a Porrentruy o nell'hinterland lucernese. È vero che l'ARE, durante il suo primo de-

cennio d'attività, si era particolarmente focalizzato sulle aree d'agglomerato e gli spazi metropolitani. Questa chiara prioritizzazione era importante e necessaria. Adesso però è tempo di rivolgerci di nuovo maggiormente agli spazi rurali e periurbani nonché alle loro relazioni con gli agglomerati urbani. Infatti la Svizzera moderna si presenta sotto forma di una coesistenza di una moltitudine di tipi d'insediamento diversi, con i loro tipici problemi e le loro peculiari opportunità. Ed è proprio questo a rendere interessante il mio lavoro come direttrice dell'ARE.

(traduzione)

Glarona, Zurigo e quel che sta in mezzo

• • • • •

Emil Zopfi
emil@zopfi.ch



«Landsgemeind» Glaris;
photo: Steffen Schmitt;
© Keystone

Il Cantone di Glarona è piccolo, ma non per questo scollegato dal mondo. Il lato più estroverso dei glaronesi si esprime nelle decisioni politiche progressiste della sua Landsgemeinde, come ad esempio nel 2006

in merito alla riforma delle strutture comunali. Emigrazione e immigrazione ne hanno plasmato la società: il destino dei glaronesi è una vita da pendolari, specialmente verso Zurigo, loro vero centro.

«La prima è la maggioranza più grande»: quando il landamano pronunciò la formula di rito, per un attimo regnò il silenzio nella piazza di Glarona. La sensazione di aver preso senza tanti ripensamenti una decisione storica, ebbe l'effetto di uno shock. Era il 7 maggio del 2006 e la Landsgemeinde, su richiesta di un cittadino, aveva appena deciso la fusione di 25 Comuni e di altre 50 corporazioni come le comunità scolastiche e i patriziati in tre grandi Comuni. Sembrerebbe un paradosso: uno degli strumenti democratici più antichi della Svizzera aveva inaspettatamente deciso, contro la proposta del governo e del parlamento, di compiere un passo rivoluzionario. Anche per me fu un momento molto emozionante, perché capita raramente di vivere un momento storico in modo consapevole.

Un'ironia della storia

La decisione fu però presa di misurata, e dato che il landamano di Glarona stima e non conta la levata di mani, ci furono subito molte discussioni e iniziò un processo politico che si concluse un anno e mezzo dopo con la convocazione di una Landsgemeinde straordinaria. Le forze più conservatrici misero persino in dubbio il futuro della Landsgemeinde, i più progressisti si ricordarono del 1864, quando i glaronesi adunati nel Ring stabilirono una storica pietra miliare adottando la prima legge sulle fabbriche in Svizzera, che fu d'esempio per la legge nazionale. Molto discussa fu la questione se lo scioglimento dei Comuni politici e delle altre corporazioni non avrebbe significato anche una perdita d'identità. Ma evidentemente una maggioranza non si identificava più con tali strutture amministrative complicate e spesso impenetrabili. Furono soprattutto i vecchi notabili di paese e il loro entourage ad ergersi in difesa delle strutture tradizionali. Che le forze conservatrici siano state infine detro-

nizzate dalla forma più antica della democrazia diretta è un'ironia della storia, ma ha i suoi motivi.

Una valle stretta, strettamente collegata con il mondo

La valle, racchiusa da alte montagne, è una specie di alambicco storico. In questo laboratorio della storia hanno avuto luogo in modo esemplare molti processi politici ed economici, sempre motivo di sorpresa. Infatti la società glarone non è così chiusa e provinciale come a volte parrebbe. Il mercenario ha favorito contatti internazionali, ha portato capitali nel Cantone, gli imprenditori glaronesi erano poliglotti e di vedute aperte e reclutavano maestranze specializzate da tutto il mondo. «In ogni piazza di mercato del mondo si incontrano sicuramente un glarone e un ebreo. Non c'è fatica o difficoltà che lo farebbero desistere dal mettersi in marcia da San Pietroburgo a Madrid (...). Viaggia addirittura in altre parti del mondo per poter trattare in modo vantaggioso le sue merci», riportava uno scrittore di viaggi nel 1770.

La storia plasma gli uomini: immigrazione ed emigrazione hanno avuto un'influenza maggiore sulla società della topografia, la valle profonda e le alte cime. Molti glaronesi sono immigrati di seconda o terza generazione, molti sono stati per anni all'estero o ci vivono ancora e si sentono legati alla patria. La valle è sì stretta, ma strettamente collegata al mondo. Il lato più estroverso dei glaronesi, spesso nascosto, spiega in parte il loro comportamento politico talvolta sorprendente, così come durante la votazione sull'aggregazione comunale, ma anche nel voler mantenere uno strumento apparentemente antiquato come la Landsgemeinde. Il particolare miscuglio di tradizione democratica e folklore è un punto cardine dell'identità glarone.

«Brain drain» verso il centro

Di particolare interesse nel corso del processo politico è stata la questione della scelta del nome dei nuovi Comuni. «Linth» era la proposta per la parte nord, in ricordo del Cantone di Linth con cui Napoleone intendeva ampliare la valle per permetterle di esistere economicamente nella Repubblica elvetica. Si decise tramite votazione per «Glarona Nord». Il nome, che ricorda l'uscita di un'autostrada, testimonia realismo. I nuovi Comuni saranno pure unità amministrative. Anche se sono stati progettati bei gonfaloni, difficilmente susciteranno identità. Non è più il fiume Linth ad essere l'arteria vitale dell'economia, ma l'autostrada e il «Glarner Sprinter», il treno speciale che al mattino trasporta i pendolari a Zurigo e la sera li riporta in valle, nei villaggi. Ci si incontra sul marciapiede della stazione a Ziegelbrücke: qui al mattino e alla sera sembra di essere a Londra durante il periodo di punta nella metropolitana. La quotidiana «adunanza popolare» a Ziegelbrücke fa parte, come la Landsgemeinde, della realtà e dell'identità glaronesi.

Ai glaronesi non piace sentirselo dire, ma Zurigo è il loro vero centro. A Zurigo lavorano professori, imprenditori, politici, chirurghi, scienziati e giornalisti che provengono dal Cantone di Glarona. Tre dei quattro scrittori glaronesi più conosciuti vivono a Zurigo, il quarto fa il pendolare verso la città. Il brain-drain è enorme. La valle con una popolazione che non supera quella di un quartiere di Zurigo offre troppo poche possibilità di sviluppo per il gran numero di accademici e specialisti. Nella città si studia, si impara e ci si rimane. Nel villaggio in cui abitavamo, due terzi degli abitanti lavorano al di fuori. Nel fondovalle non nascono più industrie, ma centri commerciali e complessi residenziali. «Glarona Nord» è una parte di «Zurigo Sudest», il giornale regionale si chiama «Südostschweiz» ed è il prodot-



Zurigo: vitale, potente, accattivante, un vero centro d'attrazione per la regione circostante, fino al Canton Glarona.

to di una fusione che ha sostituito le «Glarner Nachrichten». Glarona non è la «capitale del mondo» come vantava un tempo uno striscione quando Vreni Schneider tornò con medaglie d'oro dalle Olimpiadi invernali di Calgary e di Lillehammer. Glarona è un sobborgo di Zurigo: persino Vreni Schneider lavorava nel frattempo per la regione sciistica del Pizol nel Cantone di San Gallo, stanca della grettezza locale.

La storia familiare come specchio

Il destino dei glaronesi è quello di fare i pendolari. Già mio nonno abitava e lavorava in città: più tardi fece ritorno.

Mio padre emigrò, tornò e partì di nuovo. Io sono cresciuto nell'Oberland zurighese, ho vissuto 24 anni con la mia famiglia nel Canton Glarona ed ora sono di nuovo a Zurigo. Non una sola parola del melodioso dialetto mi è restata. Un Glarnertütsch perfetto lo parlavano mio zio a Parigi e mia cugina a Milano. La storia della mia famiglia rispecchia la storia della valle. Non sono un glaronese nostalgico, ma guardando dalla finestra vedo il Vrenelisgärtli e il Mürtschenstock: la mia identità si trova da qualche parte là in mezzo.

(traduzione)



Emil Zopfi, nato nel 1943, dopo un tirocinio professionale ha studiato elettrotecnica e ha lavorato come ingegnere e informatico nell'industria. Il suo primo romanzo «Jede Minute kostet 33 Franken» è apparso nel 1977. Da allora ha pubblicato romanzi, libri per l'infanzia, monografie, radiodrammi, articoli d'opinione e saggi ed è stato premiato più volte. Zopfi vive a Zurigo come scrittore indipendente.

La visione di una nuova «Macroregione europea Alpi»

• • • • •

Thomas Egger
thomas.egger@sab.ch



Con il cambiamento del nome da Ufficio federale della pianificazione del territorio in Ufficio federale dello sviluppo territoriale, l'ARE ha dato un segnale importante: esso intende contribuire attivamente alla sistemazione del territorio. Per quanto riguarda le regioni di montagna, però, continua ad esserci una necessità d'intervento. Una visione per l'anno 2020 mostra come la legislazione potrebbe essere modernizzata e adattata alle sfide attuali e a venire.

Thomas Egger (1967), è nato e vive a Visp. Come direttore del Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB) si impegna per la difesa sul piano politico degli interessi delle regioni di montagna e degli spazi rurali in Svizzera. Geografo diplomato, è tra l'altro membro del Consiglio per l'assetto del territorio, membro del comitato direttivo dell'organizzazione europea delle regioni montane Euromontana, osservatore presso la Convenzione delle Alpi e responsabile di vari progetti Interreg.

Dal punto di vista delle regioni di montagna, la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio del 2007, con le facilitazioni previste per le attività dell'economia pararurale come l'agriturismo, rappresenta un'importante pietra miliare. Per una migliore considerazione delle necessità delle regioni di montagna e degli spazi rurali vanno, però, intrapresi passi ulteriori. Una visione per l'anno 2020 potrebbe essere la seguente.

Collaborazione dei diversi livelli statali

Nella visione per l'anno 2020, con il Progetto territoriale Svizzera, il nostro Paese dispone di una chiara idea del suo sviluppo territoriale. Il Progetto mostra prospettive di sviluppo autentiche per le regioni di montagna e per gli spazi rurali. Anche i Cantoni hanno elaborato concezioni territoriali per il loro territorio e la cooperazione tra i Cantoni vi assume un'importanza particolare. Gli spazi funzionali vitali sono ovunque una realtà. Nel 2020 il partenariato tra Città e campagna sarà cosa fatta e trova la sua espressione anche nell'ampliamento della Conferenza tripartita degli agglomerati a un'unica Conferenza tripartita con l'inclusione delle regioni di montagna e degli spazi rurali. La collaborazione sovracomunale è consolidata. I Comuni, in particolare, pianificano di concerto la costruzione di centri commerciali o vi rinunciano coscientemente per permettere la sopravvivenza dei negozi di paese.

Orientare lo sviluppo degli insediamenti verso l'interno

Si affronta la crescente edificazione dispersiva con un rafforzato sviluppo

centripeto degli insediamenti. Il potenziale rappresentato dalle aree industriali dismesse è utilizzato in modo conseguente. La problematica delle residenze secondarie è disciplinata mediante un approccio generale a livello cantonale e soprattutto a livello comunale. In questo modo, entro il 2020 sarebbe possibile abolire la Lex Koller che comunque concerneva solo il 17 per cento delle residenze secondarie di proprietà di stranieri. I nuclei dei villaggi nello spazio alpino sono di nuovo luoghi di residenza prediletti, soprattutto grazie alla rinuncia a una protezione mal compresa dei monumenti storici.

Chiarezza nella costruzione al di fuori della zona edificabile

Le complesse e opache disposizioni relative alla costruzione al di fuori della zona edificabile sono state snellite. La Confederazione si limita a pochi principi basilari come ad esempio «abitare resta abitare». Nel 2020, il principio più importante sarà che il numero delle costruzioni al di fuori della zona edificabile non può essere aumentato ulteriormente. Laddove si intende edificare qualcosa di nuovo deve essere dapprima demolita una vecchia costruzione, come ad esempio una stalla abbandonata. I Cantoni regolano da sé le disposizioni di dettaglio, tenendo così conto in modo ottimale delle situazioni regionali.

La dimensione internazionale

L'ARE collabora attivamente alle concezioni e ai programmi europei di ordinamento territoriale. La legge sulla pianificazione del territorio nuovamente riveduta entro il 2020 conside-

ra questa dimensione internazionale e menziona in modo esplicito la collaborazione transnazionale. Nella futura legge sulla pianificazione del territorio trovano riscontro anche sviluppi globali come il mutamento climatico. La Svizzera non ha superato le sue remore nei confronti della Convenzione delle Alpi, ma a livello internazionale, nel 2020, la Convenzione sarà già stata superata da una «Macroregione europea Alpi». Essa indica nuovi modelli di sviluppo per lo spazio alpino che saranno realizzati efficacemente in combinazione con il Programma Spazio alpino (Interreg) e con il coinvolgimento delle regioni e dei Cantoni.

La pianificazione del territorio come strumento strategico di gestione

Questa visione per l'anno 2020 potrà essere realizzata solo se con la revisione in atto della legge sulla pianificazione del territorio si porranno le premesse necessarie. L'importanza del ruolo delle regioni di montagna e degli spazi rurali deve essere riconosciuto. Infine, la pianificazione del territorio deve essere riconosciuta dalle autorità a tutti i livelli, dalla Confederazione ai Cantoni, alle regioni e ai Comuni, per quello che è: uno strumento strategico per la gestione dello sviluppo territoriale auspicato.

(traduzione)



Spazi metropolitani e d'agglomerato in Svizzera: dalla statistica all'azione politica

• • • • •

Walter Schenkel
schenkel@synergo.ch



La Svizzera è diventata urbana. Ora inizia a darsi confacenti strutture politiche. Non si tratta però di una trasformazione radicale del federalismo, ma della creazione di forme nuove e flessibili di cooperazione politica che valicano i confini comunali, cantonali e nazionali.

Walter Schenkel (1963), politologo, partner presso Synergo, direttore del Verein Metropolitanraum Zürich, presidente dell'Associazione Metropole Svizzera. Dal 1983 al 1990 studi di scienze politiche presso l'Università di Zurigo con licenza. Dal 1990 al 1995 assistente di ricerca presso l'Istituto di scienze politiche dell'Università di Zurigo. Dal 1996 al 1998 ricercatore ospite presso l'Università Erasmus a Rotterdam con dissertazione. Ricerca, gestione di progetti e consulenza. Incarichi di docenza all'ETH e all'Università di Zurigo.

Gli spazi metropolitani e d'agglomerato sono zone fortemente intrecciate a livello funzionale che superano il perimetro statistico. Ad esempio, l'area metropolitana di Zurigo conta 1,9 milioni di abitanti (il 26 per cento della popolazione svizzera), 900'000 posti di lavoro (il 29 per cento dei posti di lavoro in Svizzera) e comprende regioni di 8 Cantoni con circa 240 città e Comuni.

L'esempio dell'area metropolitana di Zurigo rivela chiaramente che nelle zone urbane della Svizzera è in atto un grande processo di trasformazione a livello territoriale, economico e sociale senza che le strutture politiche federaliste riescano a tenere il passo. Lo sviluppo di nuove forme di cooperazione è necessaria anche perché le zone urbane, nonostante la loro importanza per la competitività della Svizzera, sono strutturalmente sfavorite. Un esempio in questo senso è la maggioranza dei Cantoni nelle votazioni. I Comuni, le città e i Cantoni, invece di dilungarsi in riforme strutturali, iniziano ad ottimizzare e rinnovare le strutture federalistiche deputate ai processi decisionali esistenti.

L'obiettivo è di sviluppare un consenso comune su come possano essere

sfruttate meglio le sinergie e realizzati insieme i progetti. Questo procedimento può essere descritto con il termine tecnico delle scienze politiche di multilevel governance: forme di organizzazione flessibili, agire orientato alle soluzioni, gerarchia politico-istituzionale orizzontale.

Più di spazi statistici

Importante per soluzioni secondo il principio della regolazione multilivello non è tanto la delimitazione statistica ma piuttosto la definizione funzionale e spaziale delle zone metropolitane e d'agglomerato. Le caratteristiche più rilevanti sono:

- uno spazio comune di interessi e d'identità: il criterio verosimilmente più importante è la disponibilità politica di Comuni, città e Cantoni di sviluppare, sostenere e realizzare una visione comune;
- uno spazio comune di mobilità: le regioni, le città e i Comuni metropolitani dispongono di solito di collegamenti viari diretti verso i centri dello spazio metropolitano. Utilizzano in comune piattaforme di trasporto come le stazioni centrali e gli aeroporti;

- uno spazio comune economico e formativo: le offerte formative e di servizi di uno spazio metropolitano presentano grandi sinergie. Sono evidenti pure interrelazioni di localizzazione economiche che migliorano la competitività internazionale;
- uno spazio insediativo e di vita comune: le regioni, le città e i Comuni metropolitani collaborano strettamente a livello regionale, ponendo in primo piano una migliore armonizzazione di insediamento e trasporti;
- uno spazio culturale comune: le regioni, le città e i Comuni metropolitani dispongono di comuni identità sociali e culturali e intendono rafforzarle;
- uno spazio politico comune: i Comuni, le città e i Cantoni coinvolti sono disposti a creare nuove strutture politiche e a coordinarle fra di loro. La prospettiva di un rafforzamento nel contesto nazionale e internazionale risulta più importante del timore di possibili perdite d'autonomia.

Le sfide future

Attualmente, la maggior parte degli spazi metropolitani e d'agglomerato si presentano ancora come esperimenti organizzativi. Occorre evitare egoismi regionali e tutele politiche. Quello che conta è la migliore soluzione possibile dei problemi nei campi politici rilevanti per lo spazio metropolitano e d'agglomerato nel suo insieme. È anche necessario un atteggiamento rispettoso verso le esigenze economiche, ecologiche e sociali. Meglio saranno risolte queste sfide, più gli spazi metropolitani e d'agglomerato assurgeranno a una nuova forza politica in Svizzera, in grado di rafforzare il nostro Paese all'interno e verso l'esterno.

(traduzione)



«Gli spazi metropolitani e d'agglomerato sono zone fortemente intrecciate a livello funzionale che superano il perimetro statistico.»



Una fitta rete di punti di vendita riduce la mobilità degli acquisti

• • • • •

Sibyl Anwander Phan-huy
sibyl.anwander@coop.ch



Più di un milione di persone al giorno visita uno dei 1864 punti di vendita Coop. Il 99 per cento della clientela necessita meno di 10 minuti d'automobile per raggiungere la filiale Coop più vicina: il grande distributore dispone della più fitta rete di punti di vendita della Svizzera.

Sibyl Anwander Phan-huy (47), è responsabile presso Coop dei settori sostenibilità, qualità e politica economica. Inoltre, è vicepresidente di espace.mobilité, un

gruppo di grandi imprese del commercio al dettaglio che si impegna per determinare condizioni quadro politiche nell'ambito conflittuale tra pianificazione del territorio e trasporti. Questa attività si situa all'interfaccia tra politica economica e sostenibilità. In questa funzione di cerniera, S. Anwander collabora anche allo sviluppo delle «Raccomandazioni sulla pianificazione dell'ubicazione di grandi generatori di traffico nel piano direttore cantonale» dell'UFAM e dell'ARE. Sotto la sua direzione, Coop ha elaborato la seguente Visione CO₂: l'azienda persegue entro il 2023 la neutralità CO₂ nei settori aziendali direttamente influenzabili.

Nel corso degli ultimi anni, il commercio al dettaglio è molto cambiato, fatto che si ripercuote altresì sull'utilizzazione dello spazio da parte di questo settore. I motivi del cambiamento sono da ricercare nell'aumento della popolazione, soprattutto negli agglomerati urbani, nello sviluppo dei cosiddetti «villaggi dormitorio» attorno ai centri urbani, nell'aumento della mobilità legata all'automobile nonché nelle mutate abitudini di vita e di consumo. I motivi interni al settore sono i nuovi formati, come ad esempio i mercati specializzati con un assortimento dettagliato, ma anche la concorrenza straniera con piccole filiali, spesso situate al di fuori delle zone insediative.

I piccoli formati evitano l'esame di impatto ambientale (EIA)

Benché da anni il traffico degli acquisti si situi costantemente a livello dell'11 per cento del volume globale di traffico, gli effetti del traffico individuale motorizzato sono stati finora temattizzati praticamente solo in relazione ai grandi centri commerciali. Gli eventuali ricorsi delle associazioni ambientaliste sono spesso accompagnati dalla richiesta di limitazione dei parcheg-

gi e di modelli di contingentamento del movimento di veicoli rispettivamente di finanziamento di ulteriori offerte di mezzi di trasporto pubblici. Ciò nonostante, fino ad oggi non è stato provato né che questi vincoli siano veramente in grado di cambiare la ripartizione modale nel caso di grandi centri commerciali né che abbiano un influsso positivo sulla qualità dell'aria. Per contro, negli ultimi anni sono sorte parecchie centinaia di piccoli punti vendita al di fuori delle zone insediative, spesso con grandi parcheggi a livello del suolo, che non raggiungono i valori soglia per un esame di impatto ambientale (EIA).

Supermercati con funzione d'ancoraggio

Si pone quindi la questione della struttura e dell'ubicazione ideale dei punti di vendita. Lo studio «Nettoverkehr» dell'Associazione svizzera degli ingegneri ed esperti del traffico (SVI) mostra chiaramente che l'acquisto di beni di consumo quotidiano avviene generalmente nel quadro di una cosiddetta catena di mobilità: la sera, sulla via del ritorno dal posto di lavoro o in relazione ad attività del tempo libero. Per

i consumatori, i punti di vendita vicini ai crocevia autostradali o alla periferia di un villaggio risultano comodi e permettono di risparmiare tempo. Inoltre, dal punto di vista ambientale, possono risultare vantaggiosi per quanto concerne il consumo di risorse. Lo studio rivela inoltre che ai consumatori, in caso di acquisti aperiodici come ad esempio il mobilio, piace confrontare l'offerta di vari negozi. Dal punto di vista ambientale e di tecnica dei trasporti, i cluster di negozi specializzati con offerte simili e ubicati in siti dotati di buoni collegamenti, sono quindi ragionevoli. In fin dei conti, i negozi sono anche zone d'incontro. In molti paesi e quartieri, i supermercati con un'offerta interessante sono considerati vantaggiosi punti d'ancoraggio attorno ai quali si insediano altre aziende artigianali e commerciali. Ciò richiede tuttavia una gestione dei trasporti razionale e comoda, spesso realizzabile con parcheggi sotterranei. Necessaria è anche la tolleranza del vicinato, visto che il rifornimento di questi punti centrali di vendita avviene al di fuori degli orari di punta ed è spesso accompagnato da inevitabili emissioni foniche.

È necessario un dialogo attivo

Il commercio al dettaglio vuole soddisfare anche in futuro il meglio possibile le necessità della clientela. I clienti di domani vivranno sempre più frequentemente in piccole economie domestiche, saranno mediamente più anziani e richiederanno maggiori prestazioni di servizio. Gli orari di lavoro e di consumo saranno più flessibili, fatto che si ripercuoterà sugli orari d'apertura. Un dialogo attivo tra le autorità e il commercio al dettaglio sarà una condizione necessaria per scrivere nei piani direttori le superfici e le ubicazioni che meglio si adattano.

(traduzione)



«In molti paesi e quartieri, i supermercati con un'offerta interessante sono considerati vantaggiosi punti d'ancoraggio attorno ai quali si insediano altre aziende artigianali e commerciali.»

Il quartiere è un laboratorio ideale per lo sviluppo di una nuova urbanità

• • • • •

Emmanuel Rey
emmanuel.rey@epfl.ch



Le strategie per la promozione della sostenibilità dell'ambiente edificato sono state caratterizzate, nel corso dell'ultimo decennio, da progetti innovativi aventi l'obiettivo di collegare densificazione e qualità di vita. A partire da tali approcci è possibile indagare le sfide legate all'ottimizzazione delle dimensioni rilevanti dal punto di vista ambientale, socioculturali ed economiche dei progetti di urbanistica e architettura. Il livello di quartiere ben si adatta all'introduzione di nuove forme di urbanità.

Emmanuel Rey (1971), dopo aver concluso gli studi di architettura al Politecnico di Losanna, ha frequentato uno studio postdiploma europeo in architettura e sostenibilità (1999) proposto congiuntamente dal Politecnico di Losanna, dall'Université Catholique de Louvain (UCL), dall'ENSA di Tolosa e dall'AASA di Londra. Nel suo lavoro di dottorato presso l'UCL (2006) si è occupato della tematica della rigenerazione delle aree urbane dismesse e della sostenibilità. Come partner dell'ufficio Bauart Architekten und Planer AG a Berna, Neuchâtel e Zurigo ha partecipato a numerosi progetti e realizzazioni. Dal 2010 è inoltre professore alla facoltà ENAC del Politecnico di Losanna e svolge in questa funzione diverse attività di insegnamento e ricerca nel settore dell'edificazione sostenibile.

Le prime strategie per la promozione della sostenibilità dell'ambiente edificato che mirano al collegamento di densità, mobilità, molteplicità d'utilizzazione, efficienza e qualità della vita, approfittano, a livello di quartiere, di condizioni quadro particolarmente favorevoli. L'ambito di un quartiere, più ristretto di quello di una città e più ampio di quello di un singolo edificio, sembra adattarsi bene dal punto di vista operativo per l'introduzione di nuove forme di urbanità: da una parte la dimensione della sua espansione basta per riassumere la realtà urbana e per affrontare questioni che superano quelle legate ad un singolo edificio, dall'altra, esso è circoscritto quanto basta per potersi immaginare in dettaglio eventuali interventi.

La necessità di una visione urbanistica

Dato che uno sviluppo sostenibile dei quartieri si basa in parte anche sulla rigenerazione delle aree urbane dismesse, nasce la possibilità di una ri-

valorizzazione di superfici il cui potenziale, nonostante la loro vicinanza alla rete dei trasporti pubblici, potrebbe non essere ancora sfruttato in modo completo. Tra le prime esperienze in questo campo troviamo il Gundeldinger Feld a Basilea e l'Ecoparc a Neuchâtel. Questi esempi mostrano che in un tale intervento possono essere integrati numerosi criteri della sostenibilità. Comprovano inoltre il bisogno di una chiara visione urbanistica che fornisca le basi irrinunciabili per la coerenza spaziale dell'insieme complessivo. Inoltre, essa deve mettere a disposizione, tramite linee guida forti ma al contempo adattabili, i mezzi per una gestione a tappe del progetto. Per l'attuazione di una tale procedura saranno infine necessari accurati processi di valutazione a sostegno degli attori coinvolti.

Il ritorno in città è una tendenza sostenibile?

Dei numerosi progetti per uno sviluppo sostenibile dei quartieri attualmente

in elaborazione in Svizzera fanno parte tra l'altro l'«Ecoquartier de la Jonction» a Ginevra, il quartiere «Métamorphose» a Losanna, il «Dreispitzareal» a Basilea e il quartiere Bullinger a Zurigo. Essi sono la prova che a livello di quartiere, nel settore dell'integrazione delle dimensioni spaziali, ambientali, socioculturali ed economiche, regna una vivace dinamica. Lo sviluppo di nuovi quartieri cittadini che siano al contempo densificati, socialmente diversificati e attraenti per un'ampia fetta della popolazione resta una delle sfide maggiori dei prossimi decenni. Dal successo di questi progetti, esemplari per la loro forma urbana, la tipologia degli edifici, la compatibilità ambientale e l'integrazione socio-culturale, dipende l'affermarsi o meno del fenomeno di ritorno in città ai sensi di uno sviluppo sostenibile. Oggi, questa tendenza è intuibile, ma non ancora assicurata.

Sviluppare forme di edificazione innovative

Nella prospettiva della «Società a 2000 watt», questo rinascimento urbano deve accompagnarsi ad una drastica diminuzione del consumo di risorse non rinnovabili e ad una riduzione dell'inquinamento dell'ambiente. Se si mira a elevati standard energetici su larga scala, va considerata in modo particolare la relazione reciproca tra architettura e il suo contesto territoriale e climatico. Non da ultimo, l'integrazione costruttiva di dispositivi necessari ed efficaci a tal fine richiede lo sviluppo di forme di edificazione innovative per poter veramente mettere a frutto i progressi raggiunti nel settore delle tecnologie verdi.

(traduzione)



«L'ambito di un quartiere, più ristretto di quello di una città e più ampio di quello di un singolo edificio, sembra adattarsi bene dal punto di vista operativo per l'introduzione di nuove forme di urbanità.»



Il diritto della pianificazione del territorio deve divenire più vincolante

• • • • •

Alexander Ruch
alexander.ruch@recht.gess.ethz.ch



La legge sulla pianificazione del territorio del 1980 non ha soddisfatto le grandi aspettative. La sua imminente revisione deve chiarire il carattere e il contenuto dei piani direttori e il concetto dello sviluppo urbano centripeto. La collaborazione tripartita resta in tal senso irrinunciabile.

L'avvocato Alexander Ruch (1944) si è laureato presso l'Università di Basilea ottenendo in seguito la patente d'avvocato del Cantone di Basilea Città. Dal 1979 al 1993 è stato direttore della sezione legale del Dipartimento delle costruzioni di Basilea Città. Nel 1992 ha ottenuto l'abilitazione alla libera docenza. Dal 1993 al 2010, Alexander Ruch è stato docente ordinario di giurisprudenza al Politecnico di Zurigo.

Gli adattamenti nel diritto in materia di pianificazione del territorio effettuati nel corso dell'ultimo decennio, si limitano a questioni economiche settoriali nel campo dell'agricoltura. Nel frattempo, l'ARE ha preparato grandi riforme. Nel suo Rapporto sullo sviluppo territoriale del 2005, l'Ufficio constatava che la pianificazione del territorio svizzera non è sostenibile e che pertanto urgono diverse riforme di legge. Da allora, le idee dell'ARE e la relativa legislazione si sono sempre più concretizzate.

Separare rigorosamente la zona edificabile da quella non edificabile

In larga misura la legge sulla pianificazione del territorio del 1980 non è stata attuata in modo conforme agli obiettivi. Anche se tra le cause si citano spesso carenze a livello d'esecuzione, il legislatore deve verificare e se necessario rivedere anche i contenuti, gli strumenti e i metodi. Nei prossimi anni, le sfide poste al diritto di pianificazione saranno quindi considerevoli. La metodica della pianificazione del territorio pone in primo piano la collaborazione. Nel relativo articolo della Costituzione federale, la collaborazione con i Cantoni e con i Comuni è formulata come mandato federale. Ciò nonostante, questa collaborazione in seno alla pianificazione svizzera a più livelli non è ancora sufficientemente stabilita sul piano normativo né precisata nei contenuti. Questa cooperazione tripartita è nondimeno irrinunciabile per la realizzazione del diritto di pianificazione. È un elemento importante e necessario della vigilanza federale che necessita a sua volta di una dettagliata base legale. La cooperazione e il controllo vanno rafforzati anche come strumenti di pianificazione del territorio.

L'obiettivo principale di una pianificazione del territorio sostenibile è e rimane la separazione tra zona edificabile e zona non edificabile. Uno stru-



«L'obiettivo principale di una pianificazione del territorio sostenibile è e rimane la separazione tra zona edificabile e zona non edificabile.»

mento principale a tal fine resta tuttora la pianificazione direttrice cantonale. La revisione dovrebbe provvedere ad un suo rafforzamento. È necessario regolamentare in modo esplicito quali sono i contenuti dei piani direttori. Una siffatta uniformizzazione facilita non solo l'elaborazione, ma anche l'esame dei piani direttori cantonali. Il rispetto coerente del principio di divisione delle zone edificabili e non edificabili richiede che la determinazione delle zone insediative sia resa obbligatoria nella pianificazione direttrice cantonale.

Esaminare l'obbligo di edificazione e l'imposta sul valore aggiunto

Questa esigenza si basa sul presupposto che il fabbisogno di superficie edificabile sia delimitato non a livello comunale, ma regionale. Anche lo sviluppo urbano centripeto deve essere promosso dal legislatore. L'ARE ne tiene già conto oggi nel sostegno ai programmi d'agglomerato. Quest'ultimi necessitano pure di un fondamento

giuridico. Particolarmente difficile risulteranno la descrizione degli agglomerati e dei cosiddetti spazi funzionali, il disciplinamento dell'obbligatorietà della pianificazione nonché la regolamentazione delle competenze e delle responsabilità.

Vi sono però anche altri strumenti atti a promuovere il principio di concentrazione che mira al compattamento degli insediamenti. Vanno segnatamente esaminati l'obbligo di edificazione per le nuove zone edificabili e una più stringente disposizione dell'imposta sul valore aggiunto. Il legislatore dovrà quindi occuparsi di come e con quali conseguenze per i proprietari dei fondi andranno ridimensionate le zone edificabili sovradimensionate e quali saranno le premesse necessarie per la rimozione di costruzioni non più legalmente conformi nella zona non edificabile. A questo proposito, l'ARE svolgerà un ruolo importante a livello di legislazione e di esecuzione.

(traduzione)

L'utilizzazione parsimoniosa del suolo nelle regioni turistiche: verso nuovi strumenti per la gestione del suolo

• • • • •

Christophe Clivaz
christophe.clivaz@iukb.ch
Stéphane Nahrath
stephane.nahrath@iukb.ch



La politica dello sviluppo territoriale non è finora riuscita a fermare il fenomeno dell'edificazione dispersiva nelle regioni turistiche. Gli strumenti per il controllo del numero di residenze secondarie come le quote e il contingentamento, sviluppati nel corso degli ultimi anni a livello locale, portano una volta di più il tema della gestione del suolo in primo piano. Contemporaneamente, si pone la questione su quale sia il livello più adatto all'attuazione della politica di sviluppo territoriale.

Stéphane Nahrath (1966) è professore assistente di scienze politiche, responsabile dell'unità d'insegnamen-

to e ricerca in turismo presso l'Istituto universitario Karl Bösch (IUKB) a Sion e vicedirettore dell'IUKB. Ha studiato scienze politiche alle Università di Berlino e di Losanna, dispone di un MAS in scienze sociali dell'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS, Marsiglia) e di un dottorato in pubblica amministrazione dell'Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) di Losanna.

Christophe Clivaz (1969) è professore assistente di governance e analisi comparativa nel settore della politica del turismo in seno all'unità di insegnamento e ricerca in turismo presso l'Istituto universitario Kurt Bösch (IUKB) a Sion. Ha terminato i suoi studi in scienze politiche presso l'Università di Losanna con una licenza; in seguito ha conseguito un diploma di studi superiori nella gestione e analisi delle politiche pubbliche (DESMAP) presso l'Università di Ginevra e un dottorato in pubblica amministrazione presso l'Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) a Losanna.



«La LPT non è riuscita a provvedere ad un'utilizzazione parsimoniosa del suolo nelle regioni turistiche, così come invece essa prevede.»

Dopo 30 anni di politica dello sviluppo territoriale va ammesso che in alcuni settori gli obiettivi auspicati non sono stati raggiunti, soprattutto in quelle regioni in cui il turismo svolge un ruolo dominante dal lato economico. Ne fanno parte, ad esempio, le località sportive invernali e le zone di villeggiatura attorno ai laghi. Qui, la crescita degli insediamenti è proseguita a un ritmo vertiginoso, fatto che trova riscontro nel continuo aumento del numero di abitazioni secondarie. Nonostante il vivace sviluppo urbanistico, questi Comuni a carattere turistico dispongono tuttora, in proporzione, delle maggiori riserve di terreni edificabili, il che lascia temere un'ulteriore espansione disordinata degli insediamenti nel territorio. Una cosa è certa: la legge sulla pianificazione del territorio non è riuscita a provvedere ad un'utilizzazione parsimoniosa del suolo nelle regioni turistiche, così come invece essa prevede.

Le misure contro i letti freddi

Da anni, però, si osserva che i Comuni sperimentano nuovi strumenti di pianificazione del territorio al fine di meglio gestire il loro sviluppo. Ad esempio, alcuni Comuni hanno stabilito quote di abitazioni primarie (utilizzo di una certa quota di superficie abitati-

va per abitazioni primarie o attività artigianali e commerciali) e/o hanno fatto ricorso al contingentamento delle residenze secondarie (limitazione della superficie abitativa utilizzabile annualmente per le residenze secondarie). L'obiettivo di queste misure è la limitazione del numero di abitazioni secondarie. Con ciò si intende evitare da un lato una diminuzione delle cifre d'affari locali a motivo di troppi letti freddi e limitare i costi di finanziamento dell'infrastruttura per le prestazioni di servizio. D'altra parte si vuole assicurare che i prezzi immobiliari restino accessibili alla popolazione locale. Altre misure con un'influenza diretta sul diritto fondiario e immobiliare sono attualmente in discussione, ma non sono ancora state applicate dai Comuni. Un esempio in questo senso sarebbe la determinazione di una quota massima di abitazioni secondarie per Comune come richiesto dalla pendente iniziativa popolare federale «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie».

Un'altra possibilità sarebbe l'aumento dell'indice di sfruttamento per progetti che prevedono la creazione di letti caldi. Va specificato che né gli strumenti già utilizzati da alcuni Comuni né quelli che sono momentaneamente in discussione prevedono espropriazioni materiali o indennità d'espropriazione.

Rafforzamento della pianificazione del territorio sovralocale

La diffusione di questi nuovi strumenti rivela che la questione dell'utilizzazione del suolo sta nuovamente assumendo un ruolo importante nelle riflessioni relative allo sviluppo della pianificazione del territorio nelle località di villeggiatura. Questi strumenti non hanno più solo un'influenza sulla definizione spaziale dell'utilizzazione del suolo, ma direttamente sul mercato fondiario e immobiliare e sui diritti di proprietà e di utilizzazione dei proprietari. Tuttavia, l'introduzione e l'impiego di questi strumenti dipendono ancora molto dagli attori coinvolti e dai rapporti di forza a livello locale. Sarebbe quindi necessario un rafforzamento delle disposizioni regolamentari sovralocali, cantonali e federali. Così si potrebbe evitare che progetti immobiliari bloccati in un certo Comune possano trovare facile realizzazione nel Comune vicino. Senza dubbio, un siffatto trasferimento della pianificazione del territorio nelle zone turistiche dal livello comunale ad un livello sovralocale, cantonale o addirittura federale, sarà ancora oggetto di molte discussioni nel corso dei prossimi anni.

(traduzione)

Gli spazi suburbani non edificati assicurano qualità di vita

• • • • •

Adrienne Grêt-Regamey
gret@nsl.ethz.ch



Lo spazio libero suburbano svolge un importante ruolo nel soddisfare le necessità fisiche e psichiche di tre quarti della popolazione svizzera. La pressione cui è sottoposto continua però ad aumentare. L'esigenza di assicurare le prestazioni economiche, ecologiche e sociali legate a questi spazi concerne sia il singolo individuo sia la società in generale.

Adrienne Grêt-Regamey (1973), ha studiato scienze ambientali al Politecnico di Zurigo (ETH). Dopo un lungo soggiorno di ricerca negli USA ha vinto una borsa Marie Heim-Vögtlin del Fondo nazionale svizzero e ha conse-

guito il dottorato presso la sezione Pianificazione del paesaggio e dell'ambiente dell'ETH. Nel 2008 è stata nominata professoressa straordinaria di Pianificazione del paesaggio e sistemi urbani presso l'Istituto per lo sviluppo del territorio e del paesaggio dell'ETH di Zurigo. I temi principali del suo insegnamento e del suo lavoro di ricerca si concentrano sull'integrazione degli aspetti ecologici, economici e sociali nella pianificazione del territorio. Ciò comprende, nel quadro del neofondato gruppo di ricerca Planning of Landscape and Urban Systems (PLUS), lo sviluppo di espliciti sistemi decisionali ad incidenza territoriale e di strumenti di pianificazione computerizzati. Lo sviluppo ulteriore della visualizzazione tridimensionale dei cambiamenti nel paesaggio promuove la collaborazione diretta nei processi di pianificazione.

Gli spazi suburbani non edificati offrono prestazioni irrinunciabili dal punto di vista del benessere e dello sviluppo sociale ed economico di chi abita in città e negli agglomerati. Coinvolti sono quindi ben tre quarti della popolazione svizzera. Le superfici non edificate offrono possibilità di svago alle persone e rifugio a numerose specie di piante e di animali. Sono importanti per la regolazione idrica e per l'arricchimento della falda freatica. Fungono da canale del vento e da zona di rinfrescamento per le isole di calura cittadina. In generale, gli spazi suburbani non edificati favoriscono un miglioramento della qualità abitativa, rafforzano l'identità e promuovono le interazioni sociali.

Lo sviluppo del territorio è caratterizzato da processi complessi

Nel corso degli ultimi decenni le mutate condizioni quadro tecniche, economiche e sociali hanno indotto una crescente pressione sulle superfici libere. Da una parte le funzioni sono

adempite da superfici sempre più ristrette. Dall'altra, il predominio sempre più marcato sul mercato svizzero di singole imprese attive a livello nazionale o internazionale e l'allontanamento sempre maggiore da una cultura di edificazione tipica regionale sono all'origine di una crescente monotonia e perdita d'identità degli spazi suburbani.

Numerosi strumenti e politiche settoriali si occupano degli spazi suburbani. La loro influenza sullo spazio libero è però generalmente aspecifica: le qualità dello spazio libero che andrebbero promosse non sono chiaramente definite e i processi che muovono lo sviluppo territoriale sono troppo complessi e poco trasparenti. I processi che mirano primariamente al soddisfacimento delle esigenze individuali, come gli stili di vita, il mercato immobiliare e in parte la realizzazione architettonica di singoli edifici, determinano rapidi cambiamenti. Inoltre, l'autoregolazione di diversi interessi d'utilizzazione premette un'accettazione tacita degli altri interessi.

Proteggere gli spazi liberi con gli strumenti di pianificazione

La gestione di uno sviluppo sostenibile degli insediamenti nello spazio suburbano deve quindi avvenire a diversi livelli d'intervento. Tramite preposti processi partecipativi di pianificazione è possibile associare in modo mirato le singole parti al processo di pianificazione così da risolvere conflitti, creare contenuti comuni e costruire alleanze per pianificazioni di sistemazione. A tal fine devono però essere rese visibili le qualità suburbane. I Comuni devono assicurare la multifunzionalità del paesaggio sviluppando concetti di edificazione contenuti e mirati e mantenere libero spazio a sufficienza in ubicazioni strategiche in modo da assicurare l'adempimento delle funzioni a lungo termine. Le pianificazioni sovracomunali devono perseguire una struttura insediativa policentrica con cinture di divisione degli insediamenti assicurate e concetti di urbanizzazione moderati che escludano coscientemente l'allacciamento di certi luoghi. Da parte statale va perseguita una considerazione esplicita delle qualità degli spazi suburbani non edificati negli strumenti di pianificazione formali e informali. Incentivi fiscali sostengono l'attuazione. Prescrizioni di mercato in vista di un'edificazione orientata alla sostenibilità o investimenti ipotecari possono motivare sottilmente i consumatori verso stili di vita più sostenibili. Questi requisiti rappresentano un primo passo per la promozione delle funzioni degli spazi liberi e quindi della qualità di vita nello spazio suburbano.

(traduzione)



«Gli spazi suburbani non edificati offrono prestazioni irrinunciabili dal punto di vista del benessere e dello sviluppo sociale ed economico di chi abita in città e negli agglomerati.»

Strategie progettuali aperte invece di progetti prestabiliti

• • • • •

Kees Christiaanse
christiaanse@arch.ethz.ch



Il carattere bidimensionale della superficie terrestre, l'economia come motore di sviluppo e i numerosi regolamenti amministrativi sono fattori dominanti di strutturazione nell'ambito dell'ordinamento territoriale. Poterli influenzare richiede strategie progettuali di tipo aperto invece di progetti prestabiliti. All'architettura il compito di esprimere interessi individuali in una società pluriforme.

Kees Christiaanse (1953), terminati gli studi diventa partner (1980-1989) presso l'Office for Metropolitan Architecture e fonda nel 1989 la KCAP Architects & Planners con sedi a Rotterdam e Zurigo. Dal 1996 al 2003 è stato titolare della cattedra di architettura e urbanistica presso la TU di Berlino. Dal 2003 lavora nella stessa funzione presso l'ETH di Zurigo ed è capoprogetto del Future Cities Laboratory a Singapore. È stato professore ospite presso la London School of Economics ed è membro del World Business Council for Sustainable Development. Uno dei suoi lavori più importanti è il masterplan della HafenCity di Amburgo.



«E l'architettura? In un quadro simile, sboccherà in mille fiori.»

Oggi si ammette generalmente che «la città» non si lascia progettare, ma solo gestire. Ciò nonostante, la produzione urbana avviene nel quadro di regole ben precise, dettate da processi naturali e regolamenti stabiliti dall'uomo. Molti sono gli esempi storici di «Grandes Visions» che rivelano come interventi gestiti in modo mirato possano esercitare una forte influenza sullo sviluppo urbano. Un esempio in questo senso sono i polder nei Paesi Bassi, dove grandi superfici d'acqua sono state trasformate in terreno asciutto, progetto culminato con la fondazione della Città di Almere che nel frattempo conta 188'000 abitanti.

Un esame più attento di questi fattori, il processo naturale d'insediamento, le regole formulate dall'uomo e le «Grandes Visions», permette di meglio comprendere i meccanismi della produzione urbana. Il processo naturale d'insediamento segue leggi naturali come, ad esempio, il carattere quasi completamente bidimensionale dell'urbanistica: di norma, una particella si situa solo accanto ad altre particelle e la sua urbanizzazione passa sempre per una strada. La maggior parte degli elementi edificati sono quindi affiancati e non sovrapposti.

Un altro principio naturale è rappresentato dal carattere economico del-

la produzione urbana. In una società liberale, l'edificazione segue i meccanismi di mercato: offerta e domanda, ubicazione vantaggiosa, disponibilità di terreno edificabile, prezzi dei fondi o qualità dell'urbanizzazione. Le regole formulate dagli umani nascono dalla necessità di controllare il processo naturale d'insediamento e di proteggere l'ambiente da sviluppi eccessivi. Tutto questo conduce a misure negative e limitative stabilite per permettere possibilità di sviluppo positive ed egualitarie. Esse creano «libertà vincolata» e rappresentano l'affermazione della democrazia nello spazio fisico. Esempi in tal senso sono i piani di costruzione e di zona, il catasto, l'obbligo di osservare cinque metri di distanza dal confine della particella, il divieto di far crescere una siepe di ligustro tra due terreni adiacenti oltre un metro e venti di altezza o il livello massimo di immisioni foniche permesse. L'apparente disordine del paesaggio edificato, così com'è percepito da molte persone, è in verità molto ordinato, costituisce un iperordine.

La costruzione della rete ferroviaria europea ad alta velocità dimostra che le «Grandes Visions» sono ancora possibili. Da un lato, sono la conseguenza di un'intenzione mirata o il risultato dei progetti di un gruppo definito. Dall'altro, però, sulla via della loro for-

ma definitiva questi progetti sono influenzati da numerosi fattori, interessi politici, ricorsi, condizioni geologiche, parametri finanziari, motivazioni ecologiche. Spesso, quindi, il risultato finale non porta più la firma di una sola persona ed è ampiamente caratterizzato da imprevisti.

Sorprende quindi che ci siano ancora persone che ritengono che si possa realizzare un quartiere di una città funzionante in base a un progetto «Beaux Arts» prestabilito. Il meccanismo descritto sopra suggerisce per contro un altro metodo, ossia l'adozione di una progettazione flessibile. Dapprima formuliamo a grandi linee una «Grande Vision». Quindi provvediamo affinché questa visione si sviluppi secondo i processi naturali d'insediamento. Questa differenziazione dovrà però attenersi alle regole stabilite da noi stessi. Scenari con diverse prospettive permettono di collaudare la fattibilità della visione. Questo metodo di lavoro a tappe è uno dei pochi che veramente funzionano in condizioni urbane complesse. E l'architettura? In un quadro simile, sboccherà in mille fiori.

(traduzione)



Come organizzare il futuro aumento del traffico?

• • • • •

Rico Maggi
ricomaggi@usi.ch



Se vorrà risolvere in modo sostenibile il problema del futuro aumento del traffico, la politica dei trasporti dovrà avere il coraggio di una svolta radicale. Per interrompere la spirale dell'ampliamento delle infrastrutture e dei servizi da una parte e della crescita del volume del traffico dall'altra, vanno aboliti i Fondi di finanziamento. Essi andrebbero sostituiti da tasse sull'utilizzazione e mezzi fiscali in genere. La futura politica dei trasporti dovrebbe basarsi sulla disponibilità al pagamento degli utenti.

Rico Maggi (1951), è professore ordinario di economia politica all'Università di Lugano e professore titolare all'Università di Zurigo. I suoi campi d'insegnamento sono la microeconomia, l'economia regionale e urbana e l'economia dei trasporti. È decano della facoltà di scienze economiche e direttore dell'Istituto di Ricerche Economiche presso l'Università di Lugano. Il suo lavoro di ricerca contempla le problematiche legate ai settori dei trasporti, della mobilità e del turismo nonché i fenomeni economici regionali. È membro del Consiglio di fondazione del Fondo nazionale svizzero, della Fondazione Marcel Benoist e presidente dell'Associazione svizzera della Scienza dei Trasporti.



«È inoltre necessaria una politica di sviluppo urbano favorevole alla densificazione.»

L'attuale politica dei trasporti che viene proseguita in modo invariato per esempio con Ferrovia 2030, è orientata in funzione della quantità: essa persegue una strategia dell'offerta che intende affrontare il crescente numero di utenti dei trasporti con un continuo ampliamento dell'infrastruttura e delle prestazioni di servizio. Dal punto di vista del benessere e della competitività della Svizzera, ciò non sarebbe di per sé indesiderato. Ma il problema risiede nel fatto che i sussidi determinano una distorsione dei prezzi, e la sostenibilità di questa politica non è assicurata. In effetti, un'importante quota dell'aumento del traffico del passato e previsto per il futuro è generata proprio dal continuo ampliamento delle capacità con cui lo si intende affrontare.

A lungo termine uno svantaggio concorrenziale

Alla radice del problema sta il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti e il sovvenzionamento parziale dell'esercizio dei trasporti pubblici mediante tre calderoni collegati fra loro da un sistema oltremodo complicato. Problematico è anche il vincolo della destinazione dei mezzi in essi contenuti. Tutto questo porta ad un'eccedenza d'of-

ferta di infrastruttura e mette al riparo la politica dei trasporti dal confronto con altre politiche. Il sovvenzionamento dei trasporti negli agglomerati e la strategia Ferrovia 2000 rispettivamente Ferrovia 2030, combinati ad una politica dello sviluppo territoriale che limita o addirittura impedisce la densificazione dei centri urbani, favorisce l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio. Questa politica dei trasporti orientata verso l'interno trascura inoltre l'integrazione nelle reti europee ad alta velocità dei trasporti su rotaia, sulle strade nazionali (galleria del Gottardo) e del trasporto aereo. A breve termine questo può favorire condizioni di localizzazione relativamente vantaggiose, ma a lungo termine pregiudica la competitività del nostro Paese.

Abbandonare i Fondi e la destinazione vincolata

Nel complesso, la politica dei trasporti svizzera segue meccanismi che determinano da un lato una spirale di ampliamento dell'infrastruttura e dall'altro un aumento del traffico, con la conseguente costante necessità di potenziamento. Già oggi appare sempre più evidente che ciò non sarà finanzia-

bile a lungo termine. La futura crescita del traffico andrebbe gestita mediante un effettivo orientamento in funzione della domanda. A tal fine occorre un orientamento in base alla disponibilità di pagamento degli utenti per prestazioni di servizio di alta qualità, ma anche diversificata. La politica dei trasporti attuale andrebbe quindi sostituita con una focalizzazione sul mantenimento e sull'affinamento degli alti standard raggiunti. Una politica di questo genere resta finanziabile e assicura, al contempo, la competitività della piazza svizzera. Questo significherebbe, in futuro, assicurare il finanziamento senza Fondi e senza vincolo delle destinazioni. Le società di gestione potrebbero, ad esempio, riscuotere tasse di utilizzazione e, se auspicato per investimenti strategici, ottenere mezzi dal budget federale generale. È inoltre necessaria una politica di sviluppo urbano favorevole alla densificazione, accompagnata da un rincaro mirato della mobilità ottenuto con l'introduzione del mobility pricing. Infine, è basilare lo sviluppo di una politica strategica estera dei trasporti che promuova l'integrazione mirata dell'infrastruttura dei trasporti svizzera alle reti europee.

La riforma delle strutture comunali come possibilità di una nuova cultura di pianificazione

• • • • •



La riforma delle strutture comunali decisa nel Cantone Glarona offre importanti opportunità per la pianificazione del territorio. In primo piano v'è lo sviluppo di una nuova cultura di pianificazione.

Marianne Dürst Benedetti (1961), lic. iur., avvocato. Dal 1998 è Consigliera di Stato del Cantone di Glarona e dirige il Dipartimento dell'Economia e degli Interni.

La riforma delle strutture comunali nel Cantone di Glarona è la più vasta riforma territoriale di questo tipo mai attuata in Svizzera. Il 1 gennaio 2011, le 50 corporazioni comunali attuali, ossia i Comuni politici, le comunità scolastiche e i patriziati, si fonderanno nei tre nuovi Comuni di Glarona Nord, Glarona e Glarona Sud. Glarona Nord è composto da 8 villaggi e corrisponde all'attuale regione Glarner Unterland. Come parte della Greater Zürich Area è il Comune economicamente più forte nel nuovo assetto cantonale. Il nuovo Comune di Glarona è composto di tre Comuni più la capitale Glarona ed è il centro dell'amministrazione e dei servizi del Cantone. Glarona Sud nasce dall'aggregazione di 13 Comuni e sarà il Comune più esteso della Svizzera in quanto a superficie. Il suo potenziale risiede nel turismo prossimo alla natura e nell'assicurazione di preziosi posti di lavoro nell'industria.

Sviluppare una cultura di pianificazione previdente

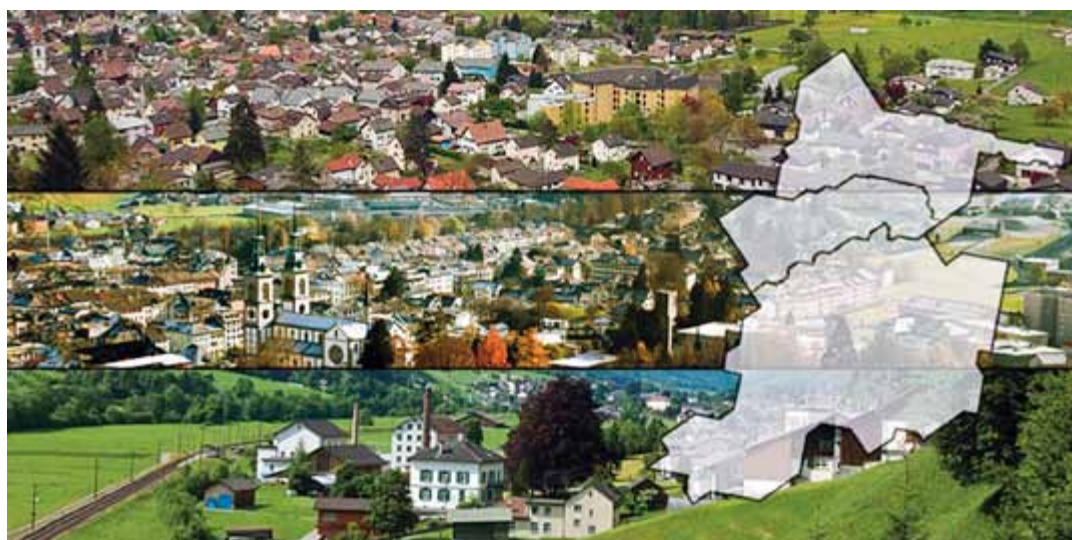
Sia il Consiglio di Stato sia i tre Municipi considerano la riforma delle strutture comunali come una grande opportunità per la pianificazione e lo sviluppo del territorio glaronese. Due sono i temi in primo piano.

Uno dei problemi maggiori del Cantone «vecchia versione» sono le sue dimensioni ridotte. Fino al 31 dicembre 2010 Glarona è composto da una moltitudine di piccoli e medi Comuni. Ognuno di questi Comuni voleva assicurare ogni tipo di utilizzazione nel suo ristretto territorio, delimitando quindi zone residenziali, lavorative e del tempo libero. Ne è risultato un confuso patchwork. I tre nuovi Comuni risultanti dalla fusione offrono la possibilità di affrontare una pianificazione del territorio previdente su scala maggiore. Lo spazio vitale ed economico del Cantone acquista così nuove possibilità di sviluppo a medio e lungo termine. Con la riforma delle strutture comunali si dischiude anche la possibilità dello sviluppo di una nuova cultura glaronese della pianificazione. Finora, a livello cantonale e comunale, era predominante un approccio pianificatorio pragmatico. Si procedeva ad azionamenti e a modifiche dell'assegnazione di zona sulla base delle necessità momentanee e dei progetti previsti. Il motivo va ricercato ancora una volta nelle ridotte dimensioni del Cantone. La riforma delle strutture comunali offre al Cantone ed ai Comuni la possibilità di sviluppare una cultura pianificatoria previdente con il coinvolgimento dei diversi gruppi d'interesse e della popolazione.

Elevata priorità per la pianificazione e lo sviluppo del territorio

La probabilità di raggiungere questi obiettivi è buona. Sotto l'egida dell'Ufficio cantonale dello sviluppo territoriale si lavorerà a partire da quest'autunno, insieme ai tre nuovi Comuni in gestazione, allo sviluppo del Progetto territoriale Glarona che sarà sottoposto ad un ampio processo di partecipazione. Il Progetto territoriale fornirà la base per la revisione del piano direttore cantonale e influirà anche sulle pianificazioni a livello comunale. È ancora prematuro esprimere previsioni su come i tre Comuni sapranno utilizzare queste nuove possibilità di pianificazione del territorio. Uno dei Comuni ha già avviato intense discussioni sul tema, in seno agli altri due sono attualmente altri i temi in primo piano. Tuttavia, dalle dichiarazioni delle autorità si evince che tutti e tre i Comuni intendono attribuire un'elevata priorità ai temi della pianificazione e dello sviluppo del territorio.

(traduzione)



Il 1 gennaio 2011, le 50 corporazioni comunali attuali, ossia i Comuni politici, le comunità scolastiche e i patriziati, si fonderanno nei tre nuovi Comuni di Glarona Nord, Glarona e Glarona Sud. . Montaggio: © Die Südostschweiz, Glarus

forum raumentwicklung
Informationsheft
Erscheint dreimal jährlich
38. 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,
Matthias Howald

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 Grünig SGV SGD, Corporate Design, Bern
Henri Leuzinger, Rheinfelden

Abonnemente

Bestellungen/Vertrieb:
BBL, Vertrieb Publikationen, CH-3003 Bern
Internet:
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
Art.-Nr. 812.000
Jahresabonnement Fr. 30.70
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 2010, Abdruck erwünscht mit Quellen-
angabe; Belegexemplar an 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.

forum du développement territorial
Bulletin d'information
Paraît trois fois par an
38e 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,
Matthias Howald

Traduction

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

Rédaction, production

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,
Bâle

Création, réalisation, photographie

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

Abonnement

Commandes/distribution:
OFCL, diffusion publications, CH-3003 Berne
Internet:
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
No d'art. 812.000
Abonnement annuel Fr. 30.70
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 2010, Reproduction autorisée avec
mention de la source; copie à l'ARE
ISSN 1660-6248

www.are.admin.ch

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

forum sviluppo territoriale
Bollettino d'informazione
Esce tre volte all'anno
38mo 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,
Matthias Howald

Traduzione

Francese:
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 Grünig SGV SGD, Corporate Design, Berna
Henri Leuzinger, Rheinfelden

Abbonamento

Ordinazioni/distribuzione:
UFCL, distribuzione pubblicazioni, CH-3003 Berna
Internet:
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
No d'art. 812.000
Abbonamento Fr. 30.70
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 2010, Riproduzione autorizzata con
menzione della fonte; copia all'ARE
ISSN 1660-6248

www.are.admin.ch

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

