

Der Bund und die Freiraumentwicklung

Ist das Thema der Freiraumentwicklung und alltagsgerechten Naherholung in der Raumplanung entsprechend berücksichtigt? Was braucht es in der Planung, wie kann der Bund unterstützend wirken?

La Confédération et le développement de l'espace ouvert

La problématique du développement de l'espace ouvert et de détente de proximité quotidienne est-elle bien prise en compte dans l'aménagement du territoire? Que manque-t-il dans la conception, comment la Confédération peut-elle apporter son soutien?

Gudrun Hoppe sprach mit / a interrogé **Maria Lezzi**, Direktorin Bundesamt für Raumentwicklung, über die Bedeutung der Freiraumentwicklung, raumplanerische Instrumente sowie die Freizeit- und Erholungsnutzung / directrice de l'Office fédéral du développement territorial, sur l'importance du développement de l'espace ouvert, les instruments d'aménagement et l'utilisation liée au temps libre et à la détente.

Der Bund investiert aktuell intensiv in das Thema Freiraumentwicklung. Gibt es einen Nachholbedarf?

Der Nachholbedarf ist insbesondere im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung nach innen riesig. Der Freiraum war lange Zeit der Restraum des bereits Überbauten. Guter Freiraum entsteht jedoch nicht von alleine, er ist bewusst zu planen, zu gestalten und zu unterhalten. Dabei gilt es, sich über die Parzellen hinaus ins Quartier hineinzudenken, Verbindungen und Qualitäten zu schaffen. Der Bund ist hierbei nicht Hauptakteur, er kann aber unterstützend wirken für die Agglomeration, die Region, die Gemeinde und die Grundeigentümer.

Wie schätzen Sie die künftige Bedeutung der Freiraumentwicklung vor dem Hintergrund der Forderung nach verdichtetem Bauen ein?

Umfragen zeigen, dass zusätzliche Mehrwerte geschaffen werden müssen, damit das verdichtete Bauen von der Bevölkerung akzeptiert wird. Als Mehrwerte zählen auch bessere oder mehr Freiräume. Wenn es gelingt, Innenentwicklung mit solchen Aufwertungen zu verknüpfen, ist die Akzeptanz für die Innenentwicklung eindeutig höher.

Freiräume an den Wohn- und Arbeitsorten dienen zur Erholung und Bewegung. Sie müssen attraktiv, nutzbar sein, sonst werden die Menschen aus den Quartieren verdrängt und fahren weit in die Landschaft hinaus. Es braucht allerdings nicht nur öffentliche Quartierparks und Plätze. Das unmittelbare Wohnumfeld ist ebenfalls sehr wichtig für die Lebensqualität. Hier sind die privaten Grundeigentümer gefordert, hohe Freiraumwerte zu erzielen. Die Kernstädte sind sich dessen bewusst und unternehmen

La Confédération investit actuellement de façon massive dans le développement de l'espace ouvert. Y a-t-il ici un retard à combler?

Le retard à combler est particulièrement important dans le domaine de la création et conservation des espaces ouverts lors du développement de l'urbanisation vers l'intérieure. L'espace ouvert a longtemps été considéré comme espace résiduel du bâti existant. Des espaces ouverts de qualité n'apparaissent toutefois pas spontanément, mais doivent être conçus, aménagés et entretenus de façon consciente. Il convient à ce sujet de considérer le quartier au-delà des parcelles et de créer des liaisons et des qualités spatiales. La Confédération n'est pas ici l'acteur principal, mais elle peut apporter son soutien à l'agglomération, à la région, à la commune et aux propriétaires fonciers.

Comment évaluez-vous l'importance future du développement de l'espace ouvert dans le contexte de l'encouragement de la construction densifiée?

Les sondages révèlent que l'acceptation par la population de la construction dense suppose la création de valeurs ajoutées supplémentaires. Des espaces ouverts plus nombreux ou de meilleure qualité constituent une valeur ajoutée. Le développement vers l'intérieur sera d'autant mieux accepté qu'il sera associé à de telles revalorisations.

Des espaces ouverts proches des lieux d'habitation ou de travail permettent la détente et l'activité physique. Ils doivent être attractifs et fonctionnels afin d'éviter que les gens ne quittent les quartiers et font des longs trajets pour chercher ces qualités dans des paysages lointains. Les parcs publics de quartier et

1 Freiraumtypen Kernagglomeration Schaffhausen.
Types d'espaces ouverts cœur agglomération Schaffhausen.

bereits viel. Nachdem die grossen, zentralen Branchen vielerorts schon überbaut sind, kommen wir in eine Transformationsphase im ersten Agglomerationsgürtel. Hier muss die «Stadt» neu entworfen und gebaut werden – inklusive Freiräumen. Eine aktive Bodenpolitik seitens der Gemeinden unterstützt diese Anstrengungen.

Was können Agglomerationsprogramme leisten?

Verkehr- und Siedlungsentwicklung sind aufeinander abzustimmen. Umwelt, Freiraum- und Landschaftsthemen sind zwingend schon bei der Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen einzubeziehen. Auch wenn der Bund «nur» Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen zahlt, erhöht sich bei einer integralen Vorgehensweise die Wirkung des Programmes, was zu höheren Bundesbeitragssätzen und somit zu höheren absoluten Bundesbeiträgen führen kann. Indem der Bund beispielsweise Langsamverkehrsmassnahmen und Aufwertungen von Strassen mitfinanziert, welche häufig Elemente eines umfassenden Projekts bilden, kommt dies häufig auch der Freiraumentwicklung zugute.

Die Analyse der sich in der Realisierungsphase befindlichen Agglomerationsprogramme der zweiten Generation zeigt, dass der Einbezug der erwähnten Themen noch stark verbessert werden kann.

Änderungen sind für die dritte Generation vorgesehen: Freiraum und Landschaft sollen sichtbarer werden, ohne dass die Anforderungen an die Agglomerationsprogramme erhöht werden. Gute Projekte sollen hier Vorbildwirkung entfalten. Insbesondere

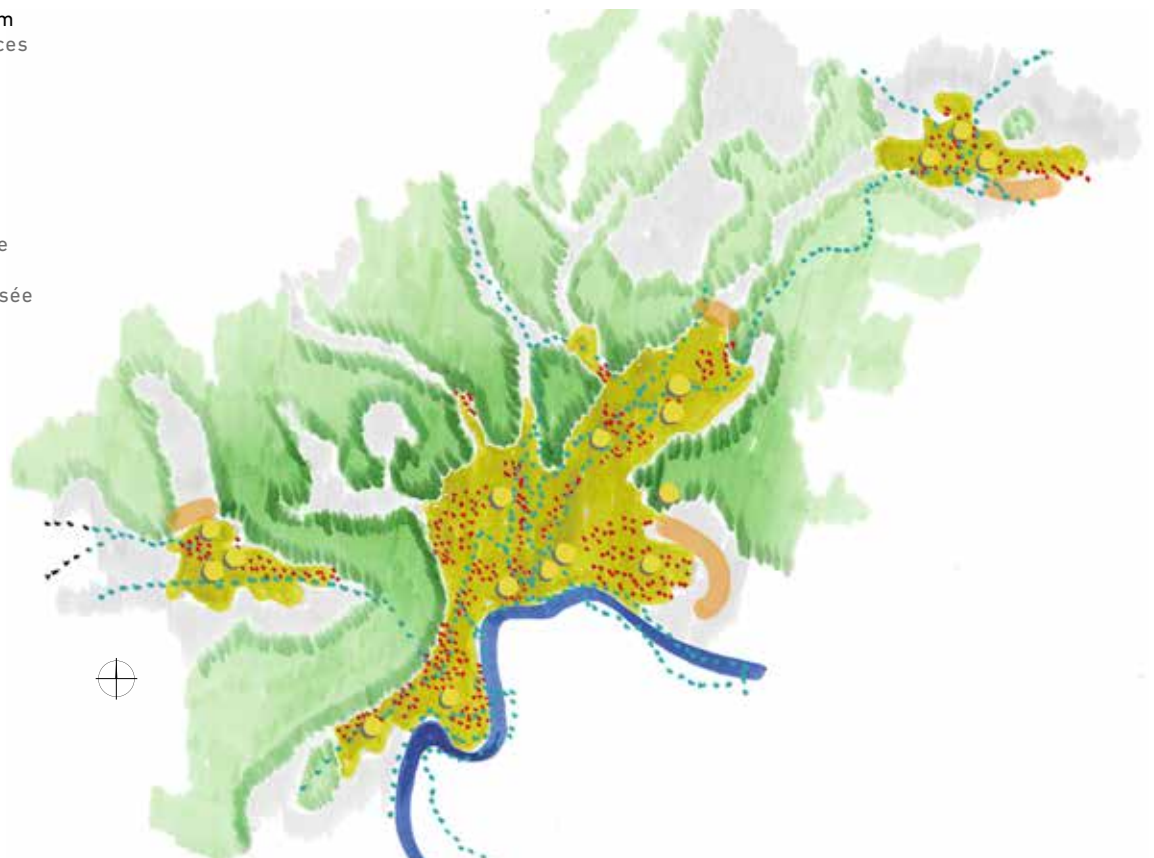
les places urbaines restent néanmoins insuffisants. L'environnement résidentiel immédiat influence également de façon décisive la qualité de vie. Les propriétaires de terrains privés sont ici encouragés à aménager des espaces ouverts de qualité. Les centres-villes en sont conscients et agissent dans ce sens. A de nombreux endroits, la précédente phase de valorisation d'importantes friches au centre des villes est désormais suivie d'une phase de transformation dans la première couronne d'agglomération. La «ville» doit être repensée et reconstruite – y compris ses espaces ouverts. Ces efforts sont soutenus du côté des communes par une politique active du sol.

Que peuvent apporter des projets d'agglomération?

Le développement des transports et celui des zones urbanisées doivent être coordonnés. Les problématiques environnementales, de l'espace ouvert et du paysage doivent être intégrées dans ces réflexions dès l'élaboration des projets d'agglomération. Même si la Confédération contribue uniquement aux infrastructures de transport, l'effet des mesures s'améliore dans le cas d'une procédure intégrale, ce qui peut augmenter le taux de subventionnement et donc les cotisations confédérales absolues. Le fait que la Confédération participe par exemple au financement de la mobilité douce et de la revalorisation des rues, qui constituent souvent des éléments d'un projet global, est souvent aussi favorable au développement des espaces ouverts.

L'analyse des projets d'agglomération de la seconde génération, en phase de réalisation, révèle que

- Öffentliche Freiräume im Siedlungskörper / Espaces ouverts publics dans le tissu urbain
- Erholungswald und Waldrand / Forêt pour la détente et lisière
- Offene Landschaft und Siedlungsrand / Paysage sans constructions et limite de la zone urbanisée
- Rhein und Rheinufer / Rhin et bord du Rhin
- Vernetzungselemente / Elements de mise en réseau
- Private Gärten / Jardins privés



aus der Westschweiz, in der Landschaft und Natur kulturhistorisch eine andere Bedeutung haben, gibt es gute Beispiele für Wertschätzung und Inwertsetzung von Freiraum und Landschaft – unter anderem in Genf, Yverdon oder Lausanne. Es gibt natürlich auch gute Beispiele aus der Deutschschweiz wie die Birsstadt im Raum Basel oder den Agglopark Limmattal (ZH/AG).

Der Bund fördert Modellvorhaben zum Thema Freiraumentwicklung in Agglomerationen. Können diese dazu beitragen, das Thema nachhaltig zu stärken?

Im Rahmen des Programms «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» laufen neun verschiedene Modellvorhaben zum Thema Freiraumentwicklung (siehe Kasten). Sie sind vor gut einem Jahr gestartet, für eine Zwischenbilanz ist es noch zu früh. Die Wirksamkeit der Modellvorhaben sehen wir in drei Bereichen: direkter Nutzen der Projektträger vor Ort und Erfahrungsaustausch der Beteiligten untereinander, Lernchancen für andere Gemeinden mit ähnlichen Fragestellungen und schliesslich Erkenntnisgewinn für den Bund und seine Politikbereiche. Modellvorhaben sind Leuchttürme für alle, die sich mit den aufgeworfenen Themen beschäftigen.

Betrachtet die Raumplanung die Freiraum- und Erholungsnutzung differenziert genug – und reichen unsere heutigen Instrumente für eine zukunfts-fähige Entwicklung aus?

Für mich ist das mehr eine Frage vom Bewusstsein und des Wollens, als eine Frage der Instrumente. Die zuständigen Behörden müssen offen sein, wenn Veränderungen und Möglichkeiten anstehen. Die rechtlichen Vorgaben auf Bundesebene und die planerischen Möglichkeiten sind ausreichend. Aber es fehlt vielfach an der Umsetzung. Die VLP¹ bietet beispielsweise sehr gute Beratungen an.

Projekte der Freiraum- und Erholungsnutzung scheitern häufig an fehlenden Finanzierungen. Sind künftig Finanzierungshilfen zu erwarten?

Reine öffentliche Freiraumprojekte sind häufig zu «schwach», um Realisierungschancen zu haben. Es empfiehlt sich daher, sie an andere laufende Projekte – beispielsweise mit Langsamverkehr oder Gewässer-aufwertungen – anzuknüpfen. Hier bestehen finanzielle Ressourcen und Umsetzungsdruck. Durch die Koppelung von Aufwertungen im Freiraum mit Infrastrukturprojekten erhöhen sich die Kosten von letzteren nicht massgeblich. Diese Strategie setzt allerdings voraus, dass sich die (Frei-)Raumplanung frühzeitig mit der langfristigen Infrastrukturplanung (Unterhalt, Sanierung und Neubau) auseinandersetzt und sich dort früh einbringt. Wann muss welche Strasse sowieso saniert werden? Wann steht ein neues Tramprojekt an? Insbesondere die kantonalen Ämter für Raumentwicklung, die Regionen der Agglomerationsprogramme, aber auch die Gemeinden mit

la prise en compte des thématiques mentionnées peut être encore renforcée. Des modifications sont prévues pour la troisième génération: l'espace ouvert et le paysage doivent devenir visibles sans renforcement des exigences pour les projets d'agglomération. Les bons projets doivent être incitatifs. La Suisse romande, où le paysage et la nature occupent une autre signification sur le plan de l'histoire culturelle, présente de bons exemples de revalorisation et de mise en valeur des espaces extérieurs et du paysage – entre autres à Genève, Yverdon ou Lausanne. La Suisse alémanique en compte également, notamment la Birsstadt dans l'agglomération bâloise ou le parc d'agglomération de la vallée de la Limmat (ZH/AG).

La Confédération encourage les projets-modèles sur le thème du développement de l'espace ouvert dans les agglomérations. Peuvent-ils contribuer à renforcer la thématique de façon durable?

Neuf différents projets-modèles sur le thème du développement territorial durable (voir également l'encart) sont en cours dans le cadre du programme. Il est un peu tôt pour tirer un bilan intermédiaire car ils ont démarré il y a une bonne année seulement. Nous voyons l'efficacité des projets-modèles dans trois domaines: l'avantage direct des porteurs de projets sur place et l'échange d'expériences entre participants, les chances d'apprentissage par d'autres communes partageant les mêmes problématiques et, enfin, des connaissances acquises par la Confédération et ses domaines politiques. Les projets-modèles représentent des phares pour tous ceux concernés par les thématiques soulevées.

L'aménagement du territoire prend-il en compte de façon assez différenciée les espaces ouverts et de détente – et, nos actuels instruments, sont-ils suffisants pour un développement adapté au futur?

Il s'agit pour moi plus d'une question de conscience et de volonté que d'une question d'instruments. Les autorités compétentes doivent adopter une attitude ouverte face aux évolutions et aux possibilités. Les prescriptions légales fédérales et les instruments de planification sont suffisants. Il y a un problème plutôt au niveau de l'application. L'ASPAN¹ offre notamment d'excellents conseils.

Des projets d'espaces ouverts et de lieux de détente échouent souvent par un manque de financements. Des aides au financement sont-elles prévues dans l'avenir?

Les projets d'espaces ouverts publics purs sont souvent trop «faibles» pour avoir des chances de réalisation. Il est par conséquent recommandé de s'associer à d'autres projets en cours – notamment de mobilité douce ou de renaturation des eaux. Ces projets bénéficient de ressources financières et moyens de pression en vue de leur application. L'association des projets de mise en valeur de l'espace ouvert et de projets

ihren Planungsabteilungen beziehungsweise Bauverwaltungen sind hier gefordert. Es braucht Investitionsplanungen, die bei neuen Gross- und Sanierungsprojekten jeweils Aufwertungen in Freiraum und Landschaft mitdenken und einbeziehen.

Was ist Ihre Vision für Freiräume in Verdichtungsräumen für die nächsten zehn bis fünfzehn Jahre?

Die Kinder sollen sicher draussen spielen können und zum Beispiel einen Schwalbenschwanz entdecken können. Für alle sollen Naherholungsräume in zehn Minuten zu Fuss erreichbar sein.

d'infrastructures n'augmente pas de manière significative le coût de ces derniers. Cette stratégie suppose toutefois que les professionnels de l'aménagement de l'espace (ouvert) se penchent en amont sur les projets d'infrastructures (maintenance, rénovation et construction) et qu'ils s'y impliquent de façon anticipée. Quelle route faudra-t-il rénover et quand? Quand un nouveau projet de tramway est-il prévu? Ce sont surtout les offices cantonaux de l'aménagement du territoire, les régions participant au projet d'agglomération, mais aussi les communes avec leur service d'aménagement urbain ou leurs administrations de construction qui sont ici sollicités. Des plans d'investissement prenant en compte la valorisation de l'espace ouvert et du paysage lors de grands projets de construction et de rénovation sont nécessaires.

Comment voyez-vous les espaces ouverts des zones denses dans les dix à quinze prochaines années?

Les enfants pourront jouer à l'extérieur en toute sécurité et, par exemple, découvrir un machaon. Des espaces de détente de proximité devraient être accessibles à tous en dix minutes de marche.

¹ VLP-ASPAN: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP / Association suisse pour l'aménagement du territoire, ASPAN.

Bibliografie

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bundesamt für Wohnungswesen BWO: Freiraumentwicklung in Agglomerationen. Bern, 2014.

Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung

Mit den Modellvorhaben fördert der Bund gezielt neue Ansätze und Methoden. In der dritten Phase 2014–18 werden 31 Projekte unterstützt zu fünf Themenschwerpunkten wie Freiräume, Siedlungsentwicklung nach innen oder natürliche Ressourcen. Die Gesamtkosten betragen acht Millionen Franken, finanziert von acht Bundesämtern und den Trägerschaften.

Modellvorhaben Freiraumentwicklung

- Langsamverkehr / Naherholung, Metropolitanraum Zürich
- Naherholung / Bewirtschaftungsformen, Agglomeration Locarno
- Vision und Leitfaden zu Freiräumen, Agglomeration Freiburg
- Freiräume / Akteursinteressen, Winterthur
- Grenzfluss Arve, Landschaftsprojekt, Grand Genève
- Freiraumentwicklung / Verdichtung, Kernagglomeration Schaffhausen
- Übergangsräume von Siedlung / Landschaft, St. Gallen, Arbon-Rorschach
- Aufwertung Naherholungsraum, Mendrisio
- Raum für Bewegung, Region Sursee-Mittelland

Infos: www.are.admin.ch > Themen > Raumplanung > Modellvorhaben

Projets-modèles pour un développement territorial durable

La Confédération encourage de nouvelles approches et méthodes au moyen des projets-modèles. Au cours de la troisième phase 2014–18, 31 projets seront soutenus autour de cinq thématiques comme l'espace ouvert, le développement des zones urbanisées vers l'intérieur ou bien les ressources naturelles. Le coût global s'élève à huit millions de francs financés par huit offices fédéraux et les porteurs de projet.

Projets-modèles de développement des espaces ouverts

- Mobilité douce / détente de proximité, espace métropolitain zurichois
- Détente de proximité / formes d'exploitation, agglomération de Locarno
- Vision et memento pour espaces ouverts, agglomération de Fribourg
- Espace ouvert / intérêts des acteurs, Winterthur
- Arve rivière frontalière, projet paysager, Grand Genève
- Développement de l'espace ouvert / densification, noyau de l'agglomération Schaffhausen
- Espaces de transition zone urbanisée / paysage, St. Gall, Arbon-Rorschach
- Valorisation espace de détente de proximité, Mendrisio
- Espace de déplacement, région de Sursee-Mittelland

Infos: www.are.admin.ch > Thèmes > Aménagement du territoire > Projets-modèles