

raumentwicklung
du développement territorial
sviluppo territoriale

Informationsheft
Bulletin d'information
Bollettino d'informazione

Paradigmenwechsel in der Raumplanung

→ Herausforderung qualitätsvolle Innenentwicklung

Changement de paradigme en aménagement du territoire

→ Le défi d'une densification de qualité

Cambiamento di paradigma nella pianificazione del territorio

→ La sfida di uno sviluppo centripeto di qualità



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

20 Tage ohne Stau

intéressant d'un point de vue économique

il retaggio degli anni '80

Bewegungsradius

il settore immobiliare

Innenentwicklung

la qualità degli insediamenti

inkohärente Einzelplanung

Charisma

MetamorphHouse

des opérations plus vertes

la tassa sul plusvalore immobiliare

Baulandmobilisierung

la LAT

Viscosistadt AG

négociation, coopération et communication

la rete celere regionale

una dinamica di sviluppo

le automobili autonome

le ultime riserve

Grünräume

Building Information Modeling

l'intimité des logements

il consumo del suolo

le fou du roi

festgefahrte Situationen

kooperative Planungen

Ortsplanungsgespräche

l'aménagement du territoire « 3.0 »

les anciennes chambres des enfants

«Tatort»



Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

Les contributions des personnalités invitées à s'exprimer dans ce numéro ne reflètent pas forcément l'opinion de la rédaction.

I contributi firmati non rispecchiano necessariamente l'opinione della redazione.

INHALT

EDITORIAL	3
LEITARTIKEL Innenentwicklung wird zur kooperativen Zukunftsgestaltung	4
BUND Impuls Innenentwicklung: Inspirationen für die Praxis	9
BUND Die kantonalen Richtpläne stellen die Weichen neu – eine Zwischenbilanz aus Bundessicht	10
ZU GAST «Wir Kantone brauchen eine massgeschneiderte Raumentwicklung.» Gespräch mit Stephan Attiger	14
PRAXIS Mit strategischer Weitsicht zum neuen Stadtquartier und zum Wakkerpreis	20
PRAXIS Grenzüberschreitende gemeinsame Entwicklungskonzepte bieten vielfältige Chancen	22
PRAXIS Raum- und Verkehrsplanung müssen national koordiniert werden	24
PRAXIS Dichte Siedlungsentwicklung braucht ein sensibles Vorgehen	26
PRAXIS Innenentwicklung im EFH-Quartier	28
PRAXIS Die Zukunft verlangt von der Bauwirtschaft Flexibilität, Innovationskraft und Weitsicht	30
AUSLAND Im südlichen Elsass entsteht ein neues Raumentwicklungsmodell	32
REPORTAGE Der lange Weg vom Industrieareal zum lebendigen Stadtquartier	36
KOLUMNE Zersiedelungsstopp ist mehr als das Füllen von Baulücken	40

SOMMAIRE

EDITORIAL	43
GRAND ANGLE Coopérer pour construire un territoire plus dense	44
CONFEDERATION Développement vers l'intérieur: inspirations pour la pratique	49
CONFEDERATION Les plans directeurs cantonaux posent de nouveaux jalons. Bilan intermédiaire dans l'optique de la Confédération	50
INVITE « Nous, les cantons, avons besoin de solutions sur mesure pour le développement territorial » Entretien avec Stephan Attiger	54
PRAXIS Toute densification requiert délicatesse et finesse	60
PRAXIS Densification d'un quartier de villas	62
ETRANGER Emergence d'un nouveau modèle de développement territorial en Alsace du Sud	64
REPORTAGE La lente mue d'un site industriel en un quartier vivant	68
POINT DE VUE Stopper le mitage, c'est plus que combler les vides du tissu bâti	72

SOMMARIO

EDITORIALE	75
ARTICOLO DI FONDO Lo sviluppo centripeto come progettazione cooperativa del futuro	76
CONFEDERAZIONE Un impulso allo sviluppo centripeto: ispirazioni per la pratica	81
CONFEDERAZIONE I piani direttori cantonali pongono nuove basi – un bilancio intermedio dal punto di vista della Confederazione	82
OSPITE «Noi Cantoni abbiamo bisogno di uno sviluppo territoriale su misura» Intervista a Stephan Attiger	86
REPORTAGE La lunga trasformazione da complesso industriale a vivace quartiere urbano	92
RUBRICA Bloccare l'espansione disordinata degli insediamenti non significa solo riempire spazi non ancora edificati	96

IMPRESSUM	99
-----------	----

«Bleiben wir auf Kurs!»



Maria Lezzi
Direktorin ARE
maria.lezzi@are.admin.ch

Bald fünf Jahre sind vergangen, seit die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) mit einem klaren Mehr von 62,9 Prozent guthiessen. Die Abstimmung vom 3. März 2013 stellt eine Zäsur in der Schweizer Siedlungsentwicklung dar. Denn seither gilt für die Behörden der Auftrag, die Innenentwicklung gegenüber der Aussenentwicklung zu priorisieren.

Derartige Veränderungen, selbst wenn sie breit abgestützt sind, stossen nicht immer auf Sympathie. Die allgemeine Einsicht, dass der knappe Boden in der Schweiz wirksam vor Zersiedelung geschützt werden muss, trifft im Alltag auf eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen. Gemeinden, Kantone und Bund sind deshalb gefordert, zu zeigen, wie diesen Interessen im Rahmen des revidierten RPG Rechnung getragen werden kann. Dabei dürfen städtebauliche Anliegen nicht geopfert werden: Innenentwicklung darf nicht auf Kosten von Frei- und Grünräumen erfolgen, die Identität der Ortsbilder muss bestmöglich gewahrt bleiben; das Wohnen darf nicht an Qualität einbüssen und die öffentlichen Verkehrsträger müssen beim Modalsplit zulegen. Bei den Kantonen ist die Revision der Richtpläne schon weit fortgeschritten. Es ist nun an den Städten und Gemeinden, ihre Bau- und Zonenordnungen anzupassen – eine anspruchsvolle Aufgabe. Neben den neuen Richtplänen, die als Rahmen dienen, können die Gemeinden auch Instrumente wie die Mehrwertabgabe und die Mobilisierung unüberbauter Bauzonen nutzen. Diese müssen die Kantone gemäss RPG in ihren Gesetzen schaffen.

Der Bund seinerseits unterstützt die Anstrengungen von Gemeinden und Kantonen mit Beratung und Know-how. Neben der Begleitung der Richtplanrevisionen kann insbesondere der «Impuls Innenentwicklung» helfen, einen sparsameren Baulandverbrauch umzusetzen. Es dürfte jedoch noch etliche Jahre dauern, bis sich die Wende zur Innenentwicklung in den entsprechenden Statistiken ablesen lässt.

Bei persönlichen Kontakten konnte ich erleben, dass das nahe Ausland die raumplanerischen Entwicklungen in der Schweiz interessiert verfolgt und vom bisher Erreichten beeindruckt ist. Das vorliegende Heft bestätigt diese Ansicht und zeigt eine durchwegs ermutigende Zwischenbilanz. Wir sind auf Kurs! Die Beiträge weisen aber auch darauf hin, dass es weiterhin das gebündelte Engagement aller drei Staatsebenen braucht, um gemeinsam mit der Immobilienwirtschaft und den Planungsbüros den Volkswillen in die Praxis umzusetzen.

Innenentwicklung wird zur kooperativen Zukunftsgestaltung

Joris Van Wezemaal
vanwezemaal@arch.ethz.ch

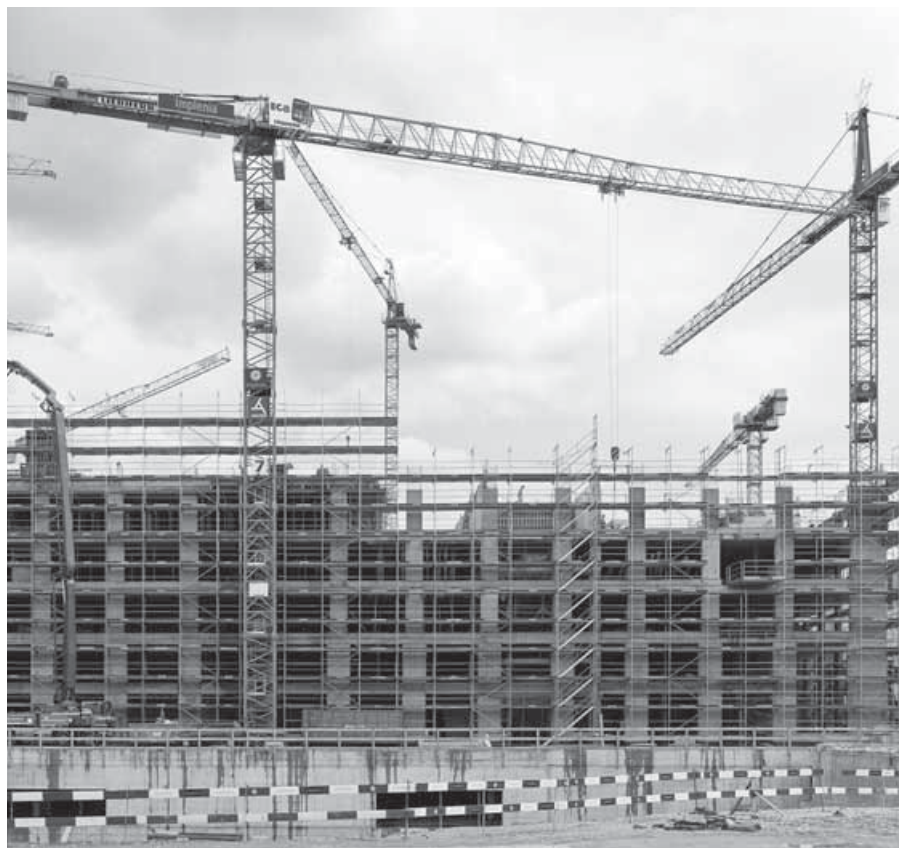


Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes stimmte eine Mehrheit der Schweizer Bevölkerung der Siedlungsentwicklung nach innen zu. Doch starre Rezepte helfen nicht weiter. Not tut eine auf Qualitätsverbesserung ausgerichtete Verdichtung unserer Städte, welche die Lokalbevölkerung einbezieht und die neuen planerischen Möglichkeiten der Digitalisierung ausschöpft. Den Vertreterinnen und Vertretern der Hochschulen fällt dabei nicht nur die Rolle der Experten, sondern auch diejenige der Hofnarren zu.

Der Geograf Wolfgang Hartke verstand bereits 1959 Kulturlandschaften und Siedlungsräume als Registrierplatten menschlicher Tätigkeiten. Er legte damit die Basis für unser heutiges Verständnis, wonach wir nicht nur unsere eigene Geschichte, sondern eben auch unsere eigene Geografie «machen» – wenn auch nicht unter frei gewählten Bedingungen. In der Schweiz leben 85 Prozent der Bevölkerung in städtisch geprägten Landschaften. Die Aufgabe, diese Stadtlandschaften mit Blick auf den Bodenverbrauch, den Zersiedlungsgrad und den Energieverbrauch in nachhaltigere Bahnen zu lenken, ist daher einzubetten in Erwägungen darüber, wie die heutigen Landschaften entstanden, welche Rolle dabei die Raumentwicklungspolitik spielte und zukünftig spielen soll und welche Faktoren die urbane Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten prägen werden.

Der Raumentwicklungsbericht als Zäsur

«Die aktuelle Raumentwicklung ist nicht nachhaltig», lautete 2005 der zentrale Befund des Raumentwicklungsberichts des Bundes. Die Publikation stellt eine Zäsur in der Raumentwicklungspolitik dar, bildet sie doch den Auftakt für die Erarbeitung des Raumkonzepts Schweiz, das eine gemeinsa-



me Vorstellung der räumlichen Zukunft der Schweiz auf allen föderalen Ebenen liefert. Ebenso legte der Raumentwicklungsbericht die Basis für eine Revision des Raumplanungsrechts, welche die Siedlungsdynamik dezidiert weg von der grünen Wiese und hinein in bereits besiedelte Flächen lenkt. Das Raumkonzept Schweiz zeichnet das Bild eines polyzentrischen, von Vielfalt geprägten und in funktionalen Räumen organisierten, wettbewerbsfähigen Landes. Die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) wurde 2013 mit deutlichem Volksmehr angenommen und wird – vor allem von Planerinnen und Planern – als Paradigmenwechsel bezeichnet. Es stärkt die Ebene der strategischen Planung auf Kantonsebene (Richtpläne), for-

ciert die Siedlungsentwicklung nach innen und verlangt gesetzliche Regelungen für den Umgang mit planungsbedingten Mehrwerten.

Die «Planung 3.0» ist komplex

Die Entwicklung der Planung lässt sich folgendermassen darstellen. In der «Planung 1.0» wurde das Siedlungsgebiet bei Bedarf an den Rändern erweitert. Seit den Achtzigerjahren wurden – nicht zuletzt als Folge der sich verstärkenden globalen Arbeitsteilung – gut erschlossene, urbane Industrieareale frei. Die Vorstellungen der Eigentümer dieser Brachen – meist Industriefirmen – und der Behörden deckten sich jedoch oft nicht.

Die Konflikte wurden zunehmend an runden Tischen gelöst und es kam vermehrt zu Governance-Lösungen und kooperativen Planungen. Diese Phase kann als «Planung 2.0» betrachtet werden, in der die Verhandlung zwischen öffentlicher Planung und privaten Grundeigentümern im Zentrum stand. Mit dem Voranschreiten der Entwicklung nach innen lässt sich heute eine exponentielle Zunahme von Akteuren und planerischen Rollen beobachten. Die daraus resultierende «Planung 3.0» fokussiert auf bereits bestehende Siedlungsflächen. Wo schon gebaut ist, dort ist das Eigentum meist kleinteilig und heterogen. Zudem bestehen hier kulturelle und emotionale Bezüge – Erinnerungsspuren der Menschen, die hier wohnen und arbeiten. Dazu kommt die direkte wirtschaftliche und soziale Betroffenheit, etwa bei Ersatzneubauten oder Verdichtung. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass lokale Anwohnerschaften durchaus über Vetomöglichkeiten verfügen, um unliebsame Veränderungen zu stoppen. Jüngere Studien (vgl. Beitrag Poloni in diesem Heft) thematisieren daher die Bedingungen, unter denen eine Innenentwicklung besser akzeptiert wird. In der «Planung 3.0» äussert sich die Problematik steigender Komplexität durch den forcierten Einsatz von Sondernutzungsplanungen.

Testplanungen brauchen finanzielle Ressourcen

Eine erfolgreiche Innenentwicklung bedingt somit den Einbezug der betroffenen Bevölkerung. Dadurch erweitert sich das Planungssystem, wobei die Rollen der Beteiligten, aber auch die jeweiligen Zielsetzungen, zunächst offen sind und kollektiv bestimmt werden müssen. Dabei stellt sich weniger das Problem, wie Laien an der Arbeit der Städtebauer und Planerinnen teilhaben können, sondern vielmehr die Frage, wie Experten einen positiven Beitrag zur bereits existierenden lokalen Lebenswelt leisten können. Implizierte der Begriff der Parti-



zipation früher, dass die Fachleute die Welt «machen» und sich bereit erklären, die Laien an ihren Überlegungen teilhaben zu lassen, funktioniert Partizipation heute genau umgekehrt: Die Herausforderung für die Planenden besteht darin, sich auf unabhängig von ihnen existierende, lokale Welten einzulassen.

Gemeinden können von der oben skizzierten Komplexität überfordert sein. Im Gegen-

satz dazu haben sich Immobilienentwickler und Kantonsstellen inzwischen zu Animatoren der Gemeindeentwicklung gemausert. Um die politische Steuerungsverantwortung dennoch wahrnehmen zu können, ist es oftmals unabdingbar, Testplanungen oder Machbarkeitsstudien durchzuführen. Für kleinere Gemeinden stellt dies eine finanzielle Herausforderung dar. Weil sich die Früchte der Innenentwicklung oft erst nach vielen Jahren ernten lassen, müsste man –



«Jede Innovation beginnt damit, über deine angestammte Rolle hinauszugehen.»

John Habraken

vor allem vom Begriff der Dichte geprägt. Die Verdichtung soll der Zersiedelung Einhalt gebieten und die Qualitäten der Landschaft erhalten. Ein weiteres Ziel besteht darin, Identifikationspotenzial, Lesbarkeit, Aneignungsmöglichkeiten und Effizienz der Siedlungsräume zu steigern. Verdichtung kann dabei zur Qualitätsverbesserung eingesetzt werden. Insbesondere werden mit zunehmender Dichte die Qualitäten jenseits der Grundflächen der Hochbauten wichtiger, also in erster Linie Strassenräume, öffentliche Räume und Freiräume.

Angesichts des verstärkten Einbezugs der Lokalbevölkerung ist klar, dass die im Rahmen von Siedlungsverdichtungen zu schaffenden Qualitäten zusammen mit den Betroffenen erarbeitet werden müssen. Dabei sind im Umgang mit Dichte und Qualität folgende Aspekte besonders wichtig:

→ Dichte und Atmosphäre: Dieselbe Dichtekategorie kann sehr unterschiedliche Atmosphären aufweisen. Konzepte wie «Urbanität durch Dichte» greifen zu kurz.

→ Bekenntnis zum Strassenraum: Nicht Parks und Plätze, sondern Strassenräume erzeugen die Stadt als Kontinuum. Strassenräume vernetzen Siedlungsformen; ihre Planung sollte – nicht nur in den grossen Städten – mit Blick auf diese Eigenschaft

erfolgen. Sie dürfen als flächenmässig bedeutendster Teil des öffentlichen Raums nicht einseitig beruhigt werden, sondern sollten vielseitig nutzbar sein.

→ Evidenzbasierte Planung: In der Ära der Innenentwicklung muss Raumentwicklung evidenzbasiert vorgehen und Räume von ihrer tatsächlichen Nutzung her – von unten nach oben – verstehen. Gerade in den Hotspots des Siedlungswachstums nach innen fehlt ein «Anwalt des öffentlichen Raums». Mit der flächenhaften Verbreitung von Smartphone und anderen Informationstechnologien liegen heute Daten vor, mittels derer räumliche Routinen zwischen Arbeitsort, Wohnort und Freizeitaktivitäten untersucht und dargestellt werden können. Zudem bieten Daten aus Social Media neue Möglichkeiten, Qualitäten von Orten darzustellen – etwa durch die räumliche Kartierung von Emotionen, die viele subjektive Wahrnehmungen in quasi objektive Raumqualifikationen transformiert und Informationen zur Planung liefert. Das bietet eine neue Möglichkeit, die Bevölkerung einzubeziehen.

→ Das Erbe der Achtzigerjahre im Planerkasten: Die eigentümerverbindliche Nutzungsplanung operiert mit parzellenbezogenen Verhältniszielen wie beispielsweise der Ausnützungsziffer. Diese widerspiegeln den Geist einer einseitig objektbezogenen Pla-

in Analogie zum Wohnungswesen – über einen «Fonds de Roulement» nachdenken, der Gelder mit Blick auf deren Fristigkeit poolt und den Gemeinden eine aktivere Rolle erlaubt.

Dichte ist ein Mittel, Qualität ist das Ziel

Während die Qualität bei der Innenentwicklung im Zentrum stehen sollte, ist die Debatte seit dem Raumentwicklungsbericht 2005



nungskultur, der es an Gesamtschau und identitätsstiftender Siedlungsentwicklung mangelt. Der bedeutsame Massstab der Innenentwicklung ist jener des Quartiers oder des Stadtteils – genau jener Massstab zwischen Parzelle (Eigentum) und Stadt (Raumplanung).

→ Dichtesprünge am richtigen Ort: Entlang von Dichtegradienten lassen sich Phasenübergänge in der räumlichen Organisation feststellen, an denen sich ein Quartier grundlegend verändert. Die Elemente wie Haus, Strasse oder Grünraum interagieren dann in veränderter Qualität miteinander und brin-

gen so neue Phänomene und neue Qualitäten hervor. Eine Erhöhung der Dichte mit der Giesskanne oder einseitige Forderungen nach Verdichtung in Einfamilienhausquartieren missachten solche städtebaulichen Zusammenhänge genauso wie die Faustregel, dass Verdichtungen sich erst ab einer Verdoppelung der Ausnutzung wirtschaftlich rechnen.

Die notwendige Einbettung der Raumentwicklung in lange Zyklen wirft die Frage auf, welche absehbaren Turbulenzen unsere Siedlungen verändern werden. Mit dem Stichwort der evidenzbasierten Planung ist der Hinweis auf die Digitalisierung schon erfolgt. Doch «Big Data» verändert nicht nur die Methoden, mit denen Stadtlandschaften analysiert werden können, sondern auch diese selber. Im Verkehrsbereich beispielsweise sind Technologien der Vernetzung daran, einen Effizienzsprung auszulösen. Eine Studie der OECD hat jüngst am Beispiel Lisabons nachgewiesen, dass mit Konzepten von Fahrgemeinschaften auf sämtliche oberirdischen Parkplätze und die Hälfte der Einstellhallenplätze verzichtet werden könnte. Selbstfahrende Autos wiederum könnten sowohl zum Fluch als auch zum Segen für die anvisierten Ziele werden. Daher ist die beste Art, die Zukunft vorherzusagen, immer noch, sie aktiv zu gestalten.

Derweil hinken die Hochschulen mit ihren beschreibenden Analysen, Berichten und Kompassen der Praxis noch hinterher. Die notwendige Forschung über die Departemente und Fakultäten hinweg kommt nur langsam in Gang. Dabei wäre es wichtig, dass die Hochschulen den vielschichtigen Paradigmenwechsel der Innenentwicklung kritisch begleiten würden: einmal in der Rolle der Experten, einmal als Hofnarren, die sich kritische Fragen erlauben dürfen.

—



JORIS VAN WEZEMAEL, *1973, ist an der Schnittstelle von Wirtschaft und Wissenschaft tätig. Der promovierte Geograf leitete die Forschungsstelle ETH Wohnforum, bevor er 2009 zum Professor für Humangeografie nach Freiburg i. Üe. berufen wurde. Heute ist er Privatdozent am Departement Architektur der ETH Zürich und Mandatsleiter der Anlagestiftung für preiswerten Wohnraum Adimora (Pensimo Gruppe).

IMPULS INNENENTWICKLUNG: INSPIRATIONEN FÜR DIE PRAXIS

UNTERSTÜTZUNG FÜR STÄDTE UND GEMEINDEN

National- und Ständerat sprachen sich 2016 für einen auf fünf Jahre befristeten «Impuls Innenentwicklung» aus: Vor allem kleinere Städte und Gemeinden sollen Hilfe bei der qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen erhalten. Mit der Umsetzung des «Impulses Innenentwicklung» haben das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und das ARE die VLP-ASPAN beauftragt. Diese hat als Verband für Raumplanung in der Schweiz viel Erfahrung in der Beratung, Weiterbildung und Aufbereitung guter Beispiele zugunsten von Städten und Gemeinden gesammelt. Für den «Impuls Innenentwicklung» hat sie ihre bewährten Dienstleistungen ausgebaut.

BERATUNG: EXPERTEN HELFEN GEMEINDEN

Mit Beratung im Rahmen des Kompetenzzentrums «Dialog Siedlung» unterstützt die VLP-ASPAN seit 2012 Städte und Gemeinden bei der Siedlungsentwicklung. Ein Expertenteam liefert Know-how für schwierige Planungsprozesse und bei festgefahrenen Situationen. Gemeinden können die Beratung telefonisch oder über die VLP-Webseite anfordern.

GUTE BEISPIELE: FINDEN UND BEKANNT MACHEN

Die VLP-ASPAN sammelt, bewertet und publiziert gute Beispiele zur Innenentwicklung, um Gemeinden zu inspirieren und zu unterstützen. Die Praxisbeispiele werden in Printpublikationen wie dem Magazin «Inforaum» verständlich und reich illustriert zugänglich gemacht. 2018 wird die eigens dafür gestaltete Website www.densipedia.ch online gehen.

WEITERBILDUNG: PLANUNGSKOMPETENZ VERMITTELN

Über ihr Weiterbildungsangebot vermittelt die VLP-ASPAN planerisches Fachwissen, neuerdings schwergewichtig zur Innenentwicklung. Sie organisiert Kongresse, Tagungen, Seminare und Kurse, an denen sich Vertreter aus Politik, Verwaltung und Fachwelt über Aspekte wie Siedlungsqualität, Recht, Arealentwicklung, Ortsbildschutz und Verdichtung informieren und austauschen können.



Mehr Info:

à www.vlp-aspan.ch

à Annemarie Straumann, annemarie.straumann@vlp-aspan.ch

 **Impuls**
Innenentwicklung

Die kantonalen Richtpläne stellen die Weichen neu – eine Zwischenbilanz aus Bundessicht

Claudia Guggisberg

claudia.guggisberg@are.admin.ch

Derzeit läuft die Prüfung der kantonalen Richtpläne, die aufgrund des revidierten RPG angepasst wurden. Die Herausforderung der Kantone liegt darin, die Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen durch geeignete Verdichtungsstrategien mit einer haushälterischen Bodennutzung in Einklang zu bringen. Wesentliche Elemente dazu sind die Festlegung des Siedlungsgebiets sowie die Vorgaben zur Grösse der Bauzonen und zur Verdichtung. Nach der Genehmigung soll eine regelmässige Berichterstattung die Zielerreichung langfristig sicherstellen.

Bei der Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG) nehmen die kantonalen Richtpläne eine Schlüsselrolle ein. Sie sind das zentrale Instrument, um die Siedlungsentwicklung zu steuern. Dabei müssen die Richtpläne eine ganze Reihe von Fragen beantworten: Wo und unter welchen Bedingungen sollen künftig noch Einzonungen möglich sein? Wo gibt es – gemessen an der geplanten Entwicklung eines Kantons – zu grosse Bauzonen, die demzufolge reduziert werden müssen? Und wie können sich Gemeinden weiterentwickeln, in denen Einzonungen aus Sicht des Kantons kein Thema mehr sind? Diese schwierigen und teilweise auch sehr politischen und emotionalen Fragen müssen die Kantone mit den Ver-



antwortlichen aus ihren Regionen und Gemeinden aushandeln und mit der Bevölkerung diskutieren. Das ARE seinerseits hat die Aufgabe, zu beurteilen, wie weit die Siedlungsstrategien der Richtpläne geeignet sind, um die Ziele des revidierten RPG zu erreichen und die Vorgaben des Bundesrechts korrekt umzusetzen. Als wichtige Beurteilungsgrundlage dienen die «Ergänzung

des Leitfadens Richtplanung» sowie die «Technischen Richtlinien Bauzonen» vom März 2014. Dank dieser Instrumente kann das ARE die kantonalen Richtpläne mit vergleichbarem Massstab behandeln und die Prüfung transparent und nachvollziehbar bewerkstelligen, obwohl es zum Teil erhebliche Unterschiede bei den Herausforderungen und Lösungsansätzen gibt.

Die 2014 in Kraft gesetzte Teilrevision des RPG gibt den Kantonen bis Ende April 2019 Zeit, ihre Richtpläne an die neuen Anforderungen anzupassen. Gut zwei Drittel dieser Frist sind vorbei; Zeit, eine Zwischenbilanz aus Bundes-sicht zu ziehen. Bis Mitte November 2017 konnte der Bundesrat neun Richtpläne genehmigen, fünf weitere befanden sich zu diesem Zeitpunkt in Prüfung. Für die übrigen Richtpläne sind die Arbeiten teilweise weit fortgeschritten oder die Vorprüfung ist im Gang beziehungsweise schon erfolgt.

Kantone definieren ihre Raumtypen

Neu muss jeder Richtplan eine Raumentwicklungsstrategie enthalten, welche die generelle Stossrichtung vorgibt. Diese Strategien ergeben ein interessantes Bild der angestrebten räumlichen Entwicklung der Schweiz. Insbesondere zeigt sich, dass sich die Raumentwicklungsstrategien auch am Raumkonzept Schweiz orientieren und zu seiner Konkretisierung beitragen. Dadurch bilden sie das Scharnier zwischen der nationalen Ebene (Raumkonzept Schweiz) und den Festlegungen und Massnahmen der kantonalen Richtpläne, die ihre konkrete Wirkung vor allem auf der kommunalen Ebene entfalten.

Aus Sicht der Siedlungsthematik ist die Bezeichnung klar definierter Raumtypen von besonderem Interesse. Diese Raumtypen finden in den Richtplänen direkte Anwendung, zum Beispiel bei der räumlichen Verteilung des Siedlungsgebiets, der Standortwahl von Entwicklungsschwerpunkten, der Bauzonen-dimensionierung oder der Festlegung von Minstdichten. Der Kanton Zürich hat hier mit seinen fünf Raumtypen «Stadtlandschaft», «urbane Wohnlandschaft», «Landschaft unter Druck», «Kulturlandschaft» und «Naturlandschaft» eine Vorreiterrolle übernommen. Die anderen Kantone haben – an ihre jeweiligen Verhältnisse angepasst – teils ähnliche, teils eigenständige Raumgliederungen entwickelt.

ANPASSUNG DER KANTONALEN RICHTPLÄNE AN DAS REVIDIERTE RAUMPLANUNGSGESETZ

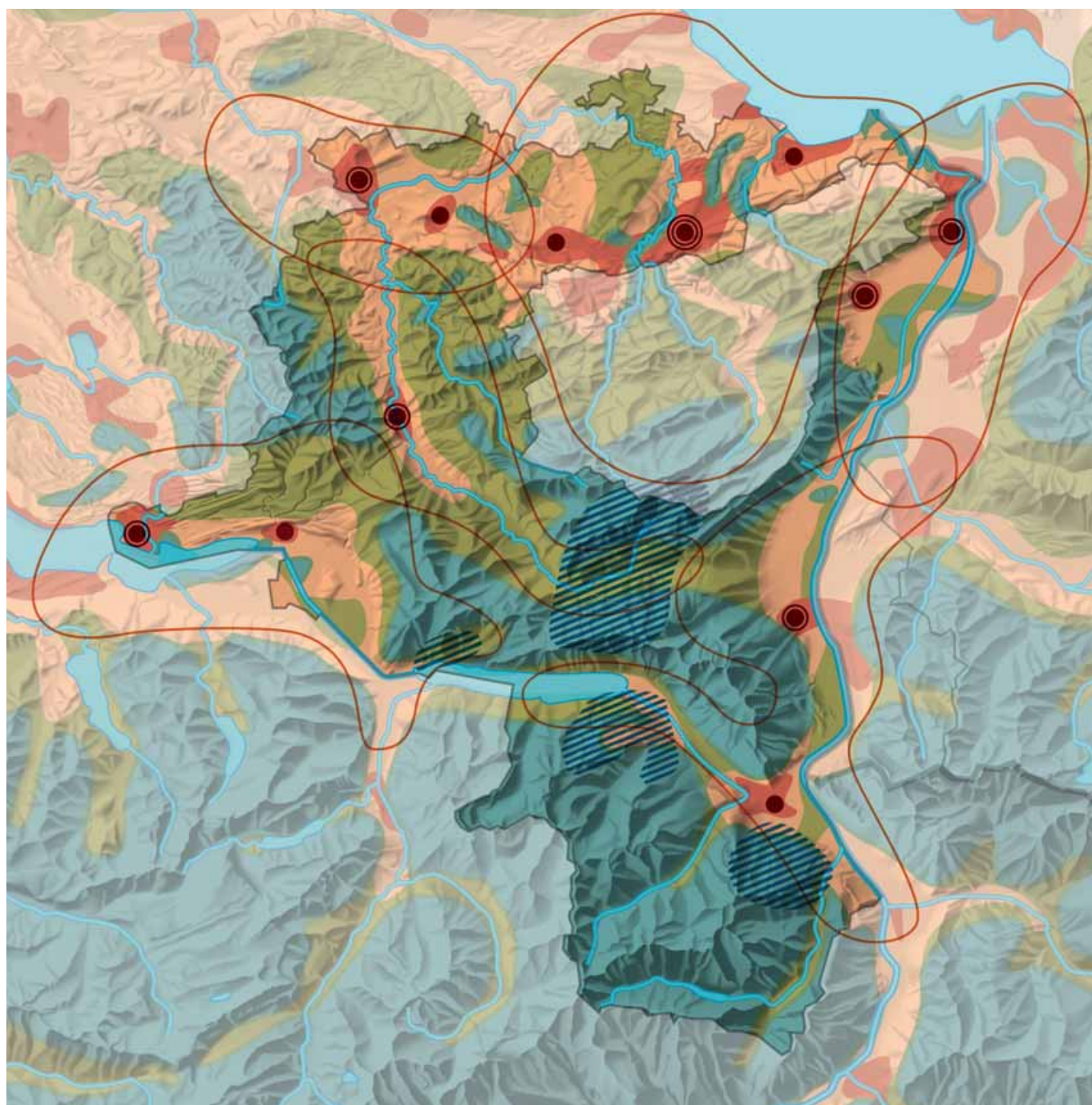
Stand 21.11.2017



Planung zwischen den Szenarien «mittel» und «hoch»

Die kantonalen Annahmen zum Wachstum von Bevölkerung und Beschäftigten bestimmen entscheidend mit, wie gross das Siedlungsgebiet sein soll und wie viel Bauzonen der Kanton seinen Gemeinden zugesteht. Das angenommene Bevölkerungswachstum wird deshalb immer wieder zum heftig diskutierten Politikum. So geschehen im Kanton St. Gallen, wo die Regierung eine zurückhaltende Wachstumsannahme gewählt hatte. Schliesslich entschied das Volk an der Urne, dass die Kompetenz für den Richtplan – und damit für die Wahl des Bevölkerungsszenarios – bei der Regierung bleibt. Die Vorgabe der Raumplanungsverordnung (RPV) besagt, dass die Kantone mit ihren Annahmen nicht höher gehen dürfen als das aktuelle Szenario «hoch» des Bundesamts für Statistik (BFS). Das ARE empfiehlt, sich am Szenario «mittel»

zu orientieren. Denn es dürfte bedeutend einfacher sein, den Rahmen für die Siedlungsentwicklung und die Bauzonen später zu erweitern, als einmal gewährte Spielräume wieder zurückzunehmen. Besondere Vorsicht ist dort geboten, wo langfristig sogar mit einem Bevölkerungsrückgang gerechnet werden muss, wie dies beispielsweise ab 2035 für den Kanton Uri eintreten dürfte. Zurückhaltung ist ebenfalls für diejenigen Kantone zweckmässig, für welche die BFS-Szenarien 2015 im Vergleich zu früheren Prognosen stark nach oben korrigiert wurden – was die betroffenen Kantone teilweise in Frage stellen. Gemäss aktuellem Stand haben die meisten Kantone in ihrem Richtplan eine Annahme zwischen dem mittleren und dem hohen BFS-Szenario getroffen. Etwas anders sehen die kantonalen Annahmen für die Berechnung der Bauzonendimensionierung aus: Hier hat sich etwas mehr als die Hälfte der Kantone am hohen Szenario des BFS orientiert.



RAUMKONZEPT ST. GALLEN

Das erste Zukunftsbild des Raumkonzepts St. Gallen definiert die Raumtypen inklusive die Zentrenhierarchie.

- Urbane Verdichtungsräume
- Landschaft mit kompakten Siedlungen
- Kultur- und Agrarlandschaft

- Naturlandschaft
- ▨ Tourismus
- Handlungsräume

- ◎ Hauptzentrum
- Regionalzentrum
- Kleinzentrum

Priorisierung bei zu grossen Siedlungsgebieten

Am meisten Anlass zu Diskussionen zwischen Bund und Kantonen und zu Genehmigungsvorbehalten gibt die Festlegung des Siedlungsgebiets. Dadurch können Erwartungen geweckt werden, die sich im Rahmen der Nutzungsplanung zumindest kurzfristig nicht erfüllen lassen. Dies hängt mit den unterschiedlichen Zeithorizonten zusammen: Die Beurteilung der Grösse der Bauzonen orientiert sich am Bedarf der nächsten 15 Jahre, die Festlegung des Siedlungsgebiets hingegen ist auf den Richtplanhorizont, das heisst auf die nächsten 20 bis 25 Jahre ausgerichtet. Aus der Festlegung des Siedlungsgebiets entsteht kein Anspruch auf eine spätere Einzonung, was für die Bevölkerung nicht einfach zu verstehen ist. Im Rahmen der Richtplanprüfung plausibilisiert das ARE die Überlegungen des Kantons zum Siedlungsgebiet grob. Erscheint ihm das Siedlungsgebiet als zu gross, wird es im Rahmen der Genehmigung mit einem entsprechenden Vorbehalt versehen und unterliegt der Auflage einer engmaschigen Überprüfung durch das ARE im Rahmen der kantonalen Berichterstattung. Ist das Siedlungsgebiet mittels Karteneintrag bezeichnet, bleibt in diesem Fall nichts anderes übrig, als im Rahmen der Prüfung zusammen mit dem Kanton eine Priorisierung vorzunehmen und einen Teil der Flächen von der Genehmigung als Festsetzung auszunehmen. In einigen Kantonen wiederum wie beispielsweise Genf und Bern ist es der vorgeschriebene Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen, welcher der Siedlungsentwicklung klare Grenzen setzt.

Bauzonendimensionierung und Verdichtung – das Gesamtpaket muss stimmen

Die Berechnung der kantonalen Auslastung gemäss den «Technischen Richtlinien Bauzonen» hatte zu Beginn der Arbeiten an den Richtplänen vielerorts Skepsis hervorgeru-



fen. So wurde befürchtet, dass Raumplanung künftig nur noch auf das Erstellen von Zahlentabellen herauslaufe und der gestalterische Aspekt verloren gehe. Inzwischen hat sich gezeigt, dass es Sinn macht, ganz am Anfang der Arbeiten am Richtplan die Auslastung der Bauzonen zu berechnen und mit dem ARE zu bereinigen. Sobald bezüglich Bauzonen ein grober Rahmen gesetzt ist, kann sich der Kanton darauf konzentrieren, im Richtplan die auf die jeweilige Situation abgestimmten, detaillierten Massnahmen zu formulieren. Die Berechnung der Bauzonenauslastung ist schnell gemacht und dient der «Diagnose». Für die «Therapie» ist dann nicht mehr Mathematik, sondern primär Gestaltungswille und Kreativität gefragt.

Das Gesamtpaket der Festlegungen und Massnahmen zur Siedlungsentwicklung muss zwei Ziele erreichen: Der Kanton soll in der Umsetzung die relevanten Vorgaben des Bundesrechts erreichen und gleichzeitig in Sachen Verdichtung vorwärtsschreiten. Dort, wo dieses Gesamtpaket als zu wenig stringent erscheint oder Lücken aufweist, versucht das ARE im Rahmen der Genehmigung, mittels Vorbehalten und Ergänzungsaufträ-

gen die nötige Korrektur zu erreichen. Dabei kann es auch eine engmaschige Begleitung im Rahmen der kantonalen Berichterstattung vorsehen.

Nach der Genehmigung des Richtplans ist eine erste, wichtige Hürde genommen; die anspruchsvollste und intensivste Phase folgt allerdings mit der Umsetzung in den Regionen und Gemeinden. Daher ist auch für den Bund mit der Genehmigung das Thema noch nicht abgeschlossen. Vielmehr steht alle vier Jahre eine Berichterstattung der Kantone an. Hier wird die Maxime sein, mit möglichst wenig Daten die entscheidenden Informationen zu den wesentlichen Umsetzungsfragen der Siedlungsstrategie zu erhalten und gemeinsam mit dem Kanton die Wirksamkeit des Richtplans zu überprüfen, um nötigenfalls geeignete Massnahmen treffen zu können.

— ä Weitere Informationen:

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, VLP-ASPAN, «Raum & Umwelt» 3/2017: **Trends in der kantonalen Richtplanung – Eine Zwischenbilanz zur Umsetzung von RPG 1.**

ä www.vlp-aspan.ch



CLAUDIA GUGGISBERG, *1962, studierte Geografie und Geschichte an der Universität Bern. Seit 2008 leitet sie die Sektion Richtplanung im ARE. Gemeinsam mit ihrem Team ist sie verantwortlich für die Vorprüfung und Prüfung der kantonalen Richtpläne und deren Anpassungen zuhanden der Genehmigung durch den Bundesrat. Zudem ist sie mit dem Vorsitz der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) betraut.

«Wir Kantone brauchen eine massgeschneiderte Raumentwicklung.»

Interview: Pieter Poldervaart
Fotos: Martin Bichsel



Die Revision des Raumplanungsgesetzes fordert die Kantone: Sie müssen mit ihren Richtplänen die Zersiedelung wirkungsvoll eindämmen und die Innenentwicklung der Gemeinden konsequent fördern. Regierungsrat Stephan Attiger erklärt, wie der Kanton Aargau diese heikle Aufgabe angeht. Der Aargauer Baudirektor betont, dass die Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen dabei an Bedeutung verlieren und das Denken in funktionalen Räumen immer wichtiger wird.

Der Aargau gilt als Logistikhub der Schweiz. Er ist aber auch ein attraktiver Wohnkanton, ein wichtiger Agrarproduzent und verfügt über vielfältige Naturräume. Welche planerischen Entwicklungen sind aktuell besonders wichtig?

Unser Richtplan mit Raumkonzept und Siedlungsstrategie ist kürzlich vom Bundesrat genehmigt worden. Nun braucht es eine konsequente Umsetzung, wobei den Gemeinden und Regionalplanungsverbänden eine entscheidende Rolle zukommt. Besonders mit den Gestaltungsplänen werden die Weichen für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung gestellt. Von grosser Bedeutung sind zudem verschiedene kantonale Strassenprojekte, da die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr (öV) und dem motorisierten Individualverkehr (MIV) ein entscheidender Standortfaktor ist. An Bedeutung gewinnt auch der Fuss- und Radverkehr, weil wir vor allem in den Städten und Agglomerationen platzmässig sehr eingeschränkt sind.

Die Lage im Dreieck zwischen Bern, Zürich und Basel bietet besondere Herausforderungen. Wie verhindern Sie, dass der Aargau nur Dienstleister und Schlafkanton ist?

Wir müssen Abstand nehmen von der rein kantonalen Betrachtung. Wichtig für die Zu-

kunft ist der funktionale Raum; kantonale und kommunale Grenzen spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Die Zentren Bern, Zürich und Basel können ohne Arbeitskräfte aus dem Aargau ihre Wirtschaftsleistungen nicht erbringen. Unsere KMU sind wichtige Zulieferbetriebe, und der Aargau leistet einen fundamentalen Beitrag zur logistischen Versorgung der Zentren. Diese funktionalen Verschränkungen zeigen sich auch an den enormen Pendlerströmen, die sich täglich über die Kantonsgrenzen bewegen, und zwar in beide Richtungen.

Mit seinen 213 Gemeinden ist der Aargau sehr feinteilig strukturiert. Steht diesem Denken in funktionalen Räumen nicht entgegen?

Tatsächlich kennen wir gerade im Baubereich eine hohe Gemeindeautonomie. Das kann positiv sein, denn wer vor Ort ist, kennt die Entscheidungsgrundlagen à fond. Auf der anderen Seite verzögert die Vielfalt der kommunalen Bau- und Nutzungsordnungen den Vollzug. Zurzeit bearbeitet der Kanton über 300 Nutzungsplanungsverfahren, Gesamtrevisionen und Sondernutzungsplanungen. Wir prüfen, wie weit eine Harmonisierung bei den formellen Vorschriften möglich wäre. Zumindest werden die Begriffe und Messweisen bereits vereinheitlicht. Im Übrigen sind die Bau- und Nutzungsordnungen aber noch immer sehr vielfältig.

Würden Gemeindefusionen helfen?

Einige Fusionen sind im Gang, aber eine markante Reduktion der Zahl der Gemeinden ist nicht in Sicht. Gemeindegrenzen sind oft Hürden für gute Planungen. Raumplanerisch wirkungsvoll sind deshalb regionale Entwicklungskonzepte in den zwölf Regionalplanungsverbänden, den Replas. Jede Region hat sich Strategiepapiere gegeben, die in die kommunalen Nutzungsplanungen einfließen sollen. Die Replas haben die Aufgabe,

«Es ist durchaus positiv, dass die Bevölkerung das Siedlungswachstum kritisch beobachtet.»

die Planungen regional abzustimmen – das heisst, dafür zu sorgen, dass die Gemeindevorschriften diesen Strategien entsprechen.

Gibt es Beispiele, die zeigen, dass Harmonisierung und das Denken im regionalen Raum funktionieren?

Im Sisslerfeld im Fricktal etwa stimmten die vier Gemeinden ihre Bau- und Nutzungsordnungen aufeinander ab. Auch die Ansiedlung der Produktions- und Logistikeinrichtungen von Coop in Schafisheim erforderte eine Planung über die Gemeindegrenzen hinweg. Das zeigt: Bei wichtigen Projekten passen die betroffenen Gemeinden ihre Planungen und Bau- und Nutzungsordnungen situativ an. Institutionalisiert ist eine solche Harmonisierung aber nicht.

Nicht nur als Dienstleistungsstandort, auch als Wohnkanton wächst der Aargau stark. Was tun Sie, um die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zu steuern?

Die Abstimmung von Siedlung, Verkehr und Freiraum ist eine grosse Herausforderung, die wir sowohl bei der Planung als auch bei der Umsetzung sehr ernst nehmen. Wir haben auf der Schiene wie auf der Strasse zum Teil die Kapazitätsgrenzen erreicht. Beim öV

kämpfen wir darum, dass wir möglichst viele gute Anschlüsse ans übergeordnete Bahnnetz erhalten und den Pendlerverkehr in die Zentren Zürich, Bern und Basel gewährleisten können. Beim MIV ist vor allem die Ost-West-Achse oft überlastet – auf der A1 haben wir pro Jahr nur noch 20 Tage ohne Stau. Das führt zu immer mehr Ausweichverkehr auf den Kantonsstrassen. Diese sind dafür aber nicht konzipiert, sie kommen ebenfalls ans Limit. Statt alle Knoten auszubauen, wollen wir die A1 auf sechs Spuren erweitern und die Kantonsstrassen möglichst optimal anbinden.

Und wie können die Gemeinden auf dieses Verkehrswachstum reagieren?

Ein wichtiges Instrument in den Gemeinden ist der kommunale Gesamtplan Verkehr. Auf kantonaler Ebene ist das Raumkonzept Aar-

gau mit seinen verschiedenen Raumtypen eine wichtige Grundlage. Das Wachstum soll dort stattfinden, wo sich bereits eine gute Infrastruktur befindet oder noch Ausbaureserven bestehen. Das Konzept «Überall alles», das in den letzten Jahrzehnten noch vielerorts angestrebt wurde, ist heute nicht mehr machbar. Ob eine Aufgabe zentral oder dezentral gelöst werden soll, muss anhand verschiedenster Kriterien – auch der verkehrlichen Aspekte – sorgfältig abgeklärt werden.

Wie geschieht diese Aufteilung?

Der Aargau ist ein Kanton der Regionen: Das Fricktal ist nach Basel orientiert, das obere Freiamt ist auf Zug und die Zentralschweiz ausgerichtet, Zofingen schaut nach Bern, Aarau liegt nur 24 Bahnminuten von Zürich entfernt. Auf dieser Grundlage haben wir mehrere Entwicklungsachsen definiert. Und an



«Ein «Überall alles», wie das in den letzten Jahrzehnten noch oft angestrebt wurde, ist nicht mehr möglich.»

besonders gut erreichbaren Orten haben wir im Richtplan Wohnschwerpunkte festgesetzt, wo auch noch Einzonungen möglich sind. Wichtig ist, auch die Bahnhofsareale als Kristallisationspunkte der Entwicklung zu planen, um von der öV-Anbindung zu profitieren.

STEPHAN ATTIGER, *1967, hat sich in Marketing und Management ausgebildet und arbeitete als Verwaltungsratspräsident verschiedener Unternehmen. Seit 2012 ist er Aargauer Regierungsrat und leitet das Departement Bau, Verkehr und Umwelt.



Was bedeuten revidiertes Raumplanungsgesetz (RPG 1) und die entsprechenden Anpassungen von Richtplan und Baugesetzen für den Aargau?

Der Aargau hatte der Vorlage deutlicher zugestimmt als der Schweizer Durchschnitt, die Bevölkerung hat die Probleme somit erkannt. Doch Verdichtung allein, ohne Siedlungsqualität sicherzustellen, löst Ängste aus und bedroht Qualitäten im Bestand. Das führt zu Blockaden und kann Entwicklungen, die wir am richtigen Ort benötigen, erschweren. Angesichts der Wachstumsprognosen muss der Aargau seine Infrastrukturen dringend weiterentwickeln, damit die Innenentwicklung stattfinden kann und nicht weiter zersiedelt wird. Dabei tragen alle Akteure eine grosse Verantwortung: Bund, Kantone, Regionen, Gemeinden, Planer, Wirtschaft und Private. Raumplanung ist eine Verbundaufgabe.

Und bei alledem soll auch noch das Ziel einer «guten Siedlungsqualität» erreicht werden?

Wichtige Stichworte dazu sind gute Architektur, attraktive öffentliche Räume mit Begegnungsmöglichkeiten, sorgfältiger Umgang mit baukulturellen Werten sowie die konsequente Abstimmung von Siedlung, Verkehr und Freiraum. Dazu braucht es wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten am richtigen Ort, Erholungsräume für unsere wachsende Bevölkerung – all das unter einen Hut zu bringen, ist zugegebenermassen eine grosse Herausforderung.

Denkt man an Wirtschaft und den Aargau, kommt einem sofort die Logistikbranche mit ihrem grossen Raumbedarf in den Sinn. Was gibt es da für Lösungsansätze?

Man muss mehr in Kooperationen denken und etwa Gewerbeparks bilden. Das würde zu gemeinsam genutzten Infrastrukturen führen, beispielsweise Rampen für 40-Töner. Auch das mehrstöckige Bauen ist im Industriebereich noch wenig verbreitet, obwohl das den Landverschleiss verringern könnte. Und die Parkplätze sollten möglichst

in den Untergrund. Dennoch muss man Verständnis dafür haben, dass dynamische Unternehmen gewisse Landreserven brauchen. Wir haben deshalb einen Paragraphen im Baugesetz geschaffen, der besagt, dass Grundeigentümer Landreserven für die nächsten 15 Jahre halten dürfen, ohne dass ihnen eine Frist für die Überbauung gesetzt wird. Möglich sind auch gemeinsame Reserven oder Zwischennutzungen, was ökonomisch interessant sein kann.

Zurück zum RPG 1: Ein wichtiges Credo der Revision ist die Mobilisierung von Reserven. Wo steht der Kanton Aargau diesbezüglich?

Die Reserven innerhalb des Siedlungsgebiets umfassen bei uns immerhin 1400 Hektar Wohn- und Mischzonen, fast 700 Hektar Arbeitszonen und 240 Hektar öffentliche Zonen. Weitere Reserven befinden sich in nicht mehr genutzten oder mit Zwischennutzungen belegten Industriearealen. Weil die Reserven nicht immer dort liegen, wo eine





Nachfrage besteht, sind unter bestimmten Voraussetzungen auch Baulandumlagerungen möglich. Erst wenn für eine erwünschte Entwicklung oder für bestimmte Vorhaben keine Reserven mehr bestehen, sind Erweiterungen des Siedlungsgebiets in be-

schränktem Rahmen möglich – wobei der Wunsch nach solchen Erweiterungen gross ist. Denn das Bauen auf der grünen Wiese ist natürlich deutlich einfacher als eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen ...

Welche Veränderungen bei der Siedlungsentwicklung erwarten Sie durch den revidierten Richtplan langfristig?

Durch die Festsetzung des Siedlungsgebiets bis 2040 und das Wachstum primär in den Entwicklungsschwerpunkten für Wirtschaft und Wohnen sollte die Zersiedelung spürbar eingedämmt werden und der Verlust an Kulturland im Vergleich mit den vergangenen Jahren deutlich abnehmen. Ich bin zudem überzeugt, dass wir langfristig eine spürbar bessere Siedlungsqualität erreichen werden. Dabei ist es durchaus positiv, dass die Bevölkerung das Wachstum kritisch beobachtet und die Behörden die Siedlungsqualität dementsprechend auch einfordern.

Hat das neue Raumplanungsgesetz die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Regionen einerseits und dem Kanton andererseits verändert?

Ja, sie ist intensiver geworden. Im Aargau hat der kantonale Richtplan früher faktisch nur nachvollzogen, was die Gemeinden in ihren Nutzungsplänen bereits beschlossen hatten. Das hat tendenziell zu mehr Zersiedelung geführt. Neu müssen Alternativen geprüft, angestrebte Nutzungen genau begründet und die verschiedenen Interessen sorgfältig abgewogen werden.

Können Sie ein Beispiel nennen, wo die Siedlungsentwicklung nach innen beziehungsweise Verdichtung besonders gelungen ist?

Raumplanerische Instrumente brauchen meistens mehrere Jahre, bis sie eine sichtbare Wirkung zeitigen. Trotzdem gibt es gute Beispiele, so in Baden-Nord, im Torfeld Süd in Aarau oder in Lenzburg in unmittelbarer Bahnhofsnähe. In den Agglomerationen und in kleineren Gemeinden entstehen nach und nach interessante Wohnsiedlungen und gemischt genutzte Quartiere auf alten Indus-



«Siedlungsentwicklung nach innen braucht viel Kommunikationsarbeit.»

triearealen. Viele Gemeinden sind zudem bemüht, ihre Dorfplätze zu gestalten und die Strassenräume für den Fuss- und Radverkehr attraktiver zu machen. Die Sensibilität für attraktive öffentliche Räume wächst.

Ein heisses Eisen sind Rückzonungen, wie sie der revidierte Richtplan für einige Gemeinden vorsieht. Wo steht man diesbezüglich?

Im Kanton Aargau sind sechs Gemeinden davon betroffen. Sie haben eine Frist von drei Jahren, um ihre zu grossen Bauzonen zu reduzieren. Die ersten drei Gemeinden haben diese Aufgabe bereits abgeschlossen, die anderen arbeiten daran.

Wie gehen Sie damit um, wenn sich einzelne Gemeinden, die aus Ihrer Sicht für Verdichtung geeignet wären, gegen die nötigen Aufzonungen wehren?

Das Schlüsselwort zu diesem Thema ist die Siedlungsqualität. Die Bevölkerung schaut zu Recht kritisch auf die Arbeit der Behörden. Reine Aufzonungen ohne Qualitätsvorgaben sind keine Lösung und aufgrund des neuen Richtplans auch gar nicht möglich. Je mehr hochwertige Beispiele bei der Siedlungsentwicklung nach innen realisiert werden, desto grösser wird die Akzeptanz bei der Bevölkerung. Es muss gelingen, verträgliche und nachhaltige Lösungen im Bestand zu finden, die baukulturelle Werte erhalten und iden-

titätsstiftende Bauten schaffen. Mitwirkung soll keine Farce sein: Die Menschen wollen mitgestalten. Sie möchten auch wissen, was passiert und wie sich ihre Umgebung verändert. Siedlungsentwicklung nach innen braucht daher viel Kommunikationsarbeit.

In der Raumplanung ist auch auf schweizerischer Ebene viel im Fluss. Was sind Ihre Wünsche nach Bundesbern?

Generell sollte noch besser zwischen den Sektoralpolitiken koordiniert werden. Punkto Raumplanung wünsche ich mir, dass der Bund mit seinen Planungen und Projekten frühzeitig auf die Kantone zugeht und ihnen genügend Planungsautonomie zubilligt: Die Verhältnisse in den Kantonen sind sehr unterschiedlich. Es ist deshalb zweckmässig, dass die Kantone im Rahmen der Vorgaben des RPG massgeschneiderte Lösungen finden, die sich auch umsetzen lassen.

Mit strategischer Weitsicht zum neuen Stadtquartier und zum Wakkerpreis

Urs Affolter

urs.affolter@rheinfelden.ch

Im schweizerischen Rheinfelden ist aus einem verkehrsbelasteten Gewerbegebiet ein lebendiges städtisches Quartier entstanden. Ein Blick zurück verdeutlicht, wie sich weitsichtige Planung und gute Zusammenarbeit aller Beteiligten ergänzt haben.

Noch vor 15 Jahren führen täglich 14 000 Autos durch das Schifflände-Gebiet im schweizerischen Rheinfelden. Heute befindet sich an der Stelle dieses verkehrsbelasteten Gewerbegebiets ein lebendiges Stadtquartier zum Wohnen, Arbeiten und Einkaufen: die Habich-Dietschy-Strasse, deren Abschluss der Salmenpark bildet. Diese Lebensader ist heute ein mit Bäumen gesäumter Boulevard. Den Grundstein für diese qualitätvolle urbane Aufwertung legte die Stadt Rheinfelden bereits 1996. Damals entstand unter Mitwirkung der Bevölkerung ein Stadtentwicklungskonzept, das auf acht Leitsätzen und Entwicklungszielen zu zentralen Themen wie Wohn-, Arbeits- und Grenzstadt basiert.

Darauf aufbauend wurden im Zonenplan zunächst sämtliche städtebaulichen Schlüsselareale – vor allem unüberbaute oder stark verdichtungsfähige Gebiete – mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt. Dieser Ansatz barg jedoch die Gefahr inkohärenter Einzelplanungen. Um dem entgegenzuwirken, wurden für die Gestaltungsplanungen übergreifende

Zielvorgaben zum Städtebau, zur Nutzung, zum Freiraum, zum Natur- und Denkmalschutz und zur Erschliessung definiert.

Den Aufbruch koordinieren

Die Notwendigkeit klarer planerischer Leitplanken wurde deutlich, als 2006 die über die Landesgrenzen hinweg geplante Autobahnverbindungsspange N3/A98 eröffnet wurde. Dabei bot sich die Möglichkeit, die alte Mailart-Brücke vom Durchgangsverkehr zu befreien. Durch diese Verkehrsverlagerung mauserte sich das Gebiet westlich der Altstadt auf einen Schlag von einer belasteten Gewerbezone zu einem Wachstumsschwerpunkt mit Potenzial für 1000 neue Einwohnerinnen und Einwohner sowie fast 500 Arbeitsplätze. Mit der «Entwicklungsrichtplanung Schifflände» ging der Stadtrat die mit der Umgestaltung verbundenen Herausforderungen beherzt an. Ziel war eine bauliche Entwicklung, die Rheinfelden als Regional-



zentrum, Wohnstadt, Tourismus- und Kurort weiter stärken sollte.

Den Stadtgraben wieder sichtbar gemacht

Da sich im Entwicklungsperimeter zahlreiche Schlüsselgrundstücke im Eigentum der öffentlichen Hand befanden, konnte die Stadt über die Zonenplanung hinaus auch als Bauherrin steuernd auf die Umsetzung der Strategie Einfluss nehmen. Eine ebenso grosse Bedeutung kam der Gestaltung des öffentlichen Raums zu. Ein zentrales, städtebauliches Scharnier zwischen Altstadt und Neubaugebiet bildet insbesondere das Müller-Brunner-Areal vis-à-vis der Schiffflände. Bis vor wenigen Jahren standen hier die Gebäude der ehemaligen Bändelifabrik. Im alten Stadtgraben errichtet, versperrten sie die Sichtbeziehung zwischen Rheinufer und Altstadt. Mit einem Studienauftrag gelang es schliesslich, diese unbefriedigende Situation zu verbessern. Die alten Industriegebäude wurden

bis auf das schützenswerte «Rote Haus» rückgebaut und die Parzelle ging zu günstigen Konditionen ins Eigentum der Stadt über. Dort entsteht jetzt, nebst der bereits erfolgten Parkhauserweiterung, ein Dienstleistungszentrum für Jugend- und Altersbelange. Als Gegenleistung erhielten die ehemaligen Besitzer die Möglichkeit, direkt am Stadtgraben an der Habich-Dietschy-Strasse ein grösseres Volumen zu erstellen, das Raum bietet für 1400 Quadratmeter Dienstleistungsfläche im Erdgeschoss und für 24 attraktive Wohnungen in den Obergeschossen. Diese Entwicklung ist zwar abgeschlossen. Die städteplanerische Arbeit geht der Stadt jedoch nicht aus: Rheinfelden wird weiterhin wachsen – gerade auch durch Verdichtung an zentralen Lagen wie dem Bahnhofsquartier. In diesem Sinn ist der Wakkerpreis, welcher der Stadt 2015 zugesprochen wurde, Anerkennung und zugleich Verpflichtung, auch in Zukunft auf städtebauliche Qualität zu setzen.

—



URS AFFOLTER, *1957, ist dipl. Architekt FH/SIA und Raumplaner NDS/FH. Nach langjähriger Tätigkeit als Stadtbaumeister von Langenthal arbeitet er seit 2013 als Stadtbaumeister von Rheinfelden

Grenzüberschreitende gemeinsame Entwicklungskonzepte bieten vielfältige Chancen

Klaus Eberhardt

k.eberhardt@rheinfelden-baden.de

Während Rheinfelden (Aargau) mit seinem mittelalterlichen Stadtgrundriss und der behutsam restaurierten Altstadt punktet, bezieht Badisch Rheinfelden seine besondere Identität durch das Flusskraftwerk, die industrielle Prägung und den städtebaulichen Aufbruch in der Innenstadt. Eine in den letzten zehn Jahren intensivierte Zusammenarbeit über die Grenze hinweg zeitigt positive Resultate bei der Planung von Stadtkern, Freiräumen und Verkehr.

Die beiden Rheinfelden gehören siedlungsräumlich und wirtschaftlich zum Agglomerationsraum Basel. Dabei ist die Region am Hochrhein geprägt durch ein stetiges Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum. Das Schweizer Agglomerationsprogramm definierte wegen der engen Verflechtungen einen Korridor «Hochrhein», der die Chancen und Potenziale einer langfristigen Raumstrategie beidseits des Rheins ermittelt. Erwartet werden ein weiteres Wachstum und ein intensiver Austausch zwischen Südbaden und der Schweiz.

Basis dafür ist ein gemeinsames städtisches Raumentwicklungskonzept, das die beiden Rheinfelden aufgrund eines nur durch den Rhein getrennten, gemeinsamen Siedlungskörpers und der gemeinsamen Geschichtsbeziehung – mit zeitweiliger Zugehörigkeit zu Vorderösterreich – schon vor über zehn Jah-



Die Mittlere Rheinbrücke, die für den Autoverkehr geschlossen wurde, verbindet die beiden Rheinfelden und ist ein Sinnbild für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und eine gemeinsame Stadtentwicklung.

ren erarbeiteten. Eine wichtige Zielsetzung war die Schaffung einer ideellen Stadtmitte an der historischen Rheinbrücke, wobei verschiedene kulturelle und soziale Einrichtungen in unmittelbarer Nähe der gut erhaltenen historischen Altstadt von Rheinfelden (Aargau) einbezogen werden sollten.

Mit der Schliessung der Mittleren Brücke für den Autoverkehr, der Schaffung einer grenzüberschreitenden Buslinie und der Nutzungsverdichtung an beiden Brückenköpfen wurden erste sichtbare Zeichen dieser gemeinsam konzipierten Stadtentwicklung umgesetzt. Die Bewerbung der beiden Rheinfelden



im europäischen Programm «Entente Florale International» war Anlass, auch für die Grünräume verbindende Strukturen in einem Radialsystem um die Siedlungskerne zu definieren. Schliesslich wurde an beiden Rheinufern ein Rundweg inklusive Verbindungssteg geschaffen, sodass nun auch Freiraumele-



Im Zuge des Rückbaus des alten Wasserkraftwerks wurde auch eine alte Eisenbrücke abgerissen. Für Fussgängerinnen und Radfahrer ging damit eine wichtige Verbindung zwischen den Schwesterstädten verloren. Die beiden Gemeinden planen daher, eine neue Brücke zu bauen, hier die Visualisierung des Siegerentwurfs des Ingenieurbüros Miebach.



Die künstlerische Ausgestaltung macht die zentrale Verbindung der Innenstädte beider Rheinfelden zu einer spannenden und anregenden Wegstrecke. Zentrales Thema bei der Gestaltung ist der Rhein mit all seinen Facetten. Künstler: Matthias Friedrich und Roland Strattmann.

mente beidseits des Rheins strategisch gemeinsam entwickelt und umgesetzt werden. Während unsere Schweizer Schwesterstadt sorgfältig mit dem kulturellen Erbe umgeht und darauf achtet, dass sich neue Bauobjekte in die bestehende Bausubstanz einfügen, bemüht sich die deutsche Seite darum, ihren Innenstadtbereich zu revitalisieren. Damit schaffen die beiden Rheinfelden Alleinstellungsmerkmale, die ihre Wertigkeit aus der gemeinsamen Raumentwicklungsstrategie beziehen.

In regelmässigen Gesprächen werden gemeinsame Wachstumsziele definiert und es wird versucht, auf die Entwicklung überörtlicher Autobahnen sowie anderer Strassen- und Schienenverbindungen Einfluss zu nehmen. Dank dieser systematischen Erarbeitung gemeinsamer raumplanerischer Konzepte kann die attraktive Landschaft am Hochrhein in weitere Phasen des Wachstums geführt werden, ohne die kulturelle Identität der Ortslagen zu gefährden.



KLAUS EBERHARDT, *1956, studierte Stadt- und Regionalplanung in Berlin und arbeitete anschliessend als Stadtplaner in verschiedenen deutschen Städten. 1992 bis 2012 war er Bürgermeister von Weil am Rhein, seit 2012 ist er Oberbürgermeister von Rheinfelden (Baden).

Raum- und Verkehrsplanung müssen national koordiniert werden

Ueli Stüeckelberger
 ueli.stueckelberger@voev.ch



Eine fehlende oder ungenügende Abstimmung von Siedlungsentwicklung und öV-Erschliessung führt zu einem hohen Verbrauch an Raum und zu teuren, nicht optimierten Verkehrslösungen. Eine Koordination auf nationaler Ebene könnte helfen, mit den Ressourcen haushälterisch umzugehen.

Die Verkehrsprognosen des Bundes gehen von einer gewaltigen Mobilitätszunahme aus. Umso wichtiger ist es, dieses Verkehrswachstum sinnvoll zu bewältigen. Dem öffentlichen Verkehr (öV) kommt hier eine herausragende Bedeutung zu, vorab auch, weil sein Anteil am Gesamtverkehr zunehmen wird.

Langfristige nationale Planungen wie das Ausbauprogramm der Schiene (STEP 2030/35) sind wichtig. Doch im Vordergrund nationaler Planungen steht heute eine Optimierung der Auslastung der bestehenden Infrastruktur. Ziel muss sein, dass die Ursachen des Verkehrsaufkommens, und zwar sowohl an der Quelle als auch am Ziel, stärker in die Planung einbezogen werden. Das bedeutet, dass auch die Aspekte der Siedlungsplanung und -entwicklung besser mit der Verkehrsplanung zu koordinieren sind.

Während bei der Verkehrsplanung national gedacht wird, erfolgt die Raumplanung vor allem auf kantonaler (Richtpläne) und kommunaler Ebene (Nutzungspläne). Zwar findet in den Ballungsgebieten dank der Agglomerationsprogramme bereits eine mehr oder weniger gute Abstimmung von Raum- und Verkehrsplanung statt. Auf nationaler Ebene gibt es jedoch kein gleichwertiges Instrument. So führt der Bund keine landesweite Koordination von Raum- und Verkehrsplanung durch. Eine solche ist aber dringend notwendig, umso mehr, als die Agglomerationsräume weiter zusammenwachsen und der Bewegungsradius

des Einzelnen sowohl im Pendler- als auch im Freizeitverkehr stetig zunimmt.

Ein gelungenes Beispiel für eine regional abgestimmte Raum- und Verkehrsplanung ist «Bern Westside». Hier hat man um die Jahrhundertwende die Raumplanung mit der Planung der Verkehrserschliessung koordiniert. Entstanden ist ein Wohnquartier mit eigenem Einkaufszentrum, das auch Freizeitangebote wie Hallenbad und Kino umfasst. Gleichzeitig wurde ein neuer öV-Knoten für S-Bahn, Tram und Postauto erstellt.

Eine stärkere Koordination von Raum- und Verkehrsplanung auf nationaler Ebene würde in der Praxis Folgendes bedeuten:

→ Bei der Planung grösserer Logistikstandorte muss vermehrt berücksichtigt werden, welche weiträumigen Verkehrsaufkommen damit auf Strasse und Schiene hinzukommen. Standorte mit gutem Bahnanschluss müssen entsprechend bevorzugt werden.

→ Einkaufszentren, Freizeitparks, Stadien und andere verkehrsintensive Nutzungen mit überregionalen verkehrlichen Auswirkungen sollten nur an Standorten erstellt werden, die mit dem öV hervorragend erschlossen sind beziehungsweise werden.

→ Bei der Evaluation von Standorten von Universitäten und Fachhochschulen, Gymnasien und Berufsschulzentren sind die überregionalen verkehrlichen Auswirkungen von Beginn weg zu berücksichtigen. Dies könnte dazu führen, dass gewisse Standorte ausgeschlossen werden.

→ Bei der Planung von Fernverkehrshalten oder neuen Verbindungen mit erheblichem Fahrzeitgewinn sind die räumlichen Auswirkungen vertiefter zu betrachten. Umgekehrt müsste der Kanton bei neuen grösseren Planungen von Arealen in Bahnhofsnähe recht-

zeitig abklären, ob bei diesen Bahnhöfen mittelfristig Fernverkehrshalte vorgesehen sind. Die bessere Koordination von Raum- und Verkehrsplanung auf nationaler Ebene ist anspruchsvoll, nicht zuletzt, weil in unserem föderalen System in Raumplanungsfragen eine grundsätzliche Akzeptanz durch die Kantone wichtig ist.

Diese Herausforderungen dürfen den Bund jedoch nicht daran hindern, selber aktiv zu

werden. An diese wichtige Aufgabe ist transparent, lösungsorientiert und partizipativ heranzugehen, indem der Bund zum Beispiel in einem ersten Schritt mit Fachleuten unter Einbezug der involvierten kommunalen, kantonalen und nationalen Behörden konsensfähige Lösungsansätze entwickelt.

—



UELI STÜCKELBERGER, *1969, ist seit 2011 Direktor des Verbands öffentlicher Verkehr, der 127 Schweizer Transportunternehmen vertritt. Zuvor war der Jurist Chef der Abteilung Politik im Bundesamt für Verkehr (BAV).

Dichte Siedlungsentwicklung braucht ein sensibles Vorgehen

Verena Poloni Esquivié
verena.poloni@bd.zh.ch

Die Siedlungsentwicklung nach innen will die Flächenansprüche zukünftiger Bauten möglichst innerhalb der bestehenden Bauzonen abdecken. Eine Möglichkeit zur Umsetzung dieser Strategie besteht darin, bereits bebaute Parzellen zu verdichten. Obschon dieses Vorgehen im Grundsatz auf Zustimmung stösst, wird eine Siedlungsverdichtung direkt vor der eigenen Haustür von einer Mehrheit der Betroffenen regelmässig abgelehnt. Mit einer Wanderausstellung, Ortsplanungsgesprächen und Veranstaltungen zum Thema Innenentwicklung fördert das ARE Zürich deshalb das Verständnis bei Behörden und Bevölkerung.

Im Rahmen der Langfristigen Raumentwicklungsstrategie des Kantons Zürich (LaRES) setzte sich das Teilprojekt «Akzeptanz der Dichte»¹ mit der Frage auseinander, welche Ursachen zur Ablehnung beziehungsweise Befürwortung einer höheren Siedlungsdichte führen. Unbestritten ist, dass eine verstärkte Innenentwicklung bei der betroffenen Anwohnerschaft Veränderungen im persönlichen Wohnumfeld zur Folge hat, was mit Ungewissheiten verbunden ist. Die Studie zeigt, dass für die Ablehnung entscheidend ist, ob ein Verlust an Wohnfläche, Privatsphäre und Freiräumen oder steigende Wohnkosten befürchtet werden. Auf der anderen Seite steigt die Akzeptanz, wenn sich qualitative Mehrwerte abzeichnen. Dazu beitragen können neu entstehende Freiräume, eine Zunahme

des lokalen Angebots oder eine sinkende Lärmbelastung. Derartige Mehrwerte sind zwar noch keine Garantie dafür, dass Verdichtungsvorhaben auf Zustimmung stös-

sen. Aber die Wahrscheinlichkeit für eine Akzeptanz erhöht sich zum Teil deutlich, wenn bei Planungsprozessen auf diese Aspekte geachtet wird.



Die drei unterschiedlichen Siedlungen mit fast gleicher Einwohnerdichte zeigen drei sehr verschiedene Siedlungstypologien mit unterschiedlichen Qualitäten.

Innenentwicklung im EFH-Quartier

Mariette Beyeler

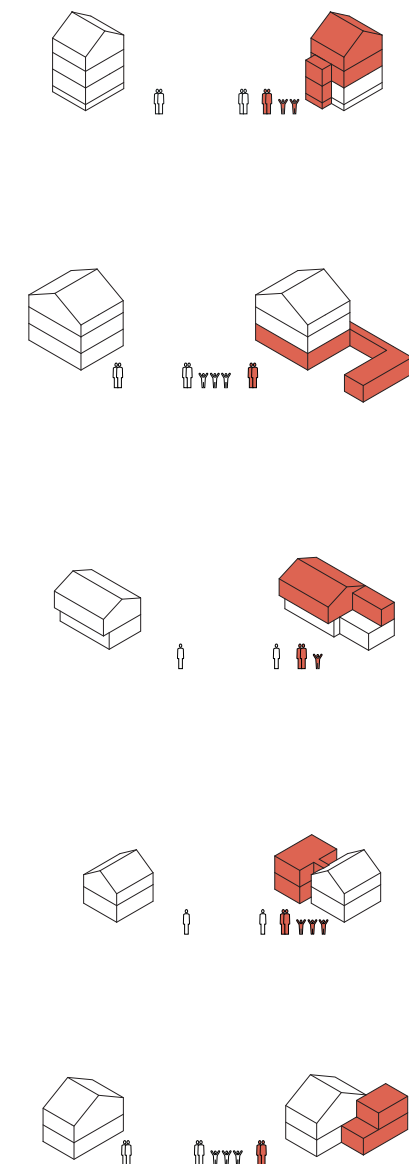
mariette.beyeler@gmail.com

Ist im Einfamilienhausquartier der Bauprozess einmal abgeschlossen, werden Häuser und Siedlung in der Regel als «fertig» betrachtet. Zu Unrecht, denn sie verfügen über interessante Entwicklungsmöglichkeiten. Die Strategie MetamorphHouse hilft Gemeinden und Eigentümern, diese Potenziale zu erschliessen und durch eine sanfte Innenentwicklung zusätzliche Wohneinheiten zu schaffen.

Einfamilienhausquartiere präsentieren sich in Sachen Mobilisierung von Landreserven häufig als Knacknuss. Einen Ausweg offeriert die Strategie MetamorphHouse. Sie schlägt Gemeinden vor, Hauseigentümerinnen und -eigentümer in einen partizipativen Prozess einzubinden. Dieser Prozess wird zwar von der Gemeinde getragen, stellt aber die Eigentümer und das Innenentwicklungspotenzial ihrer Häuser und Parzellen ins Zentrum. Ziel ist es, den Eigentümern die Innenentwicklung als eine Chance aufzuzeigen, wie sich ihre individuelle Wohnsituation und die Zukunft ihrer Liegenschaft positiv gestalten lassen.

Auch die Gemeinde profitiert

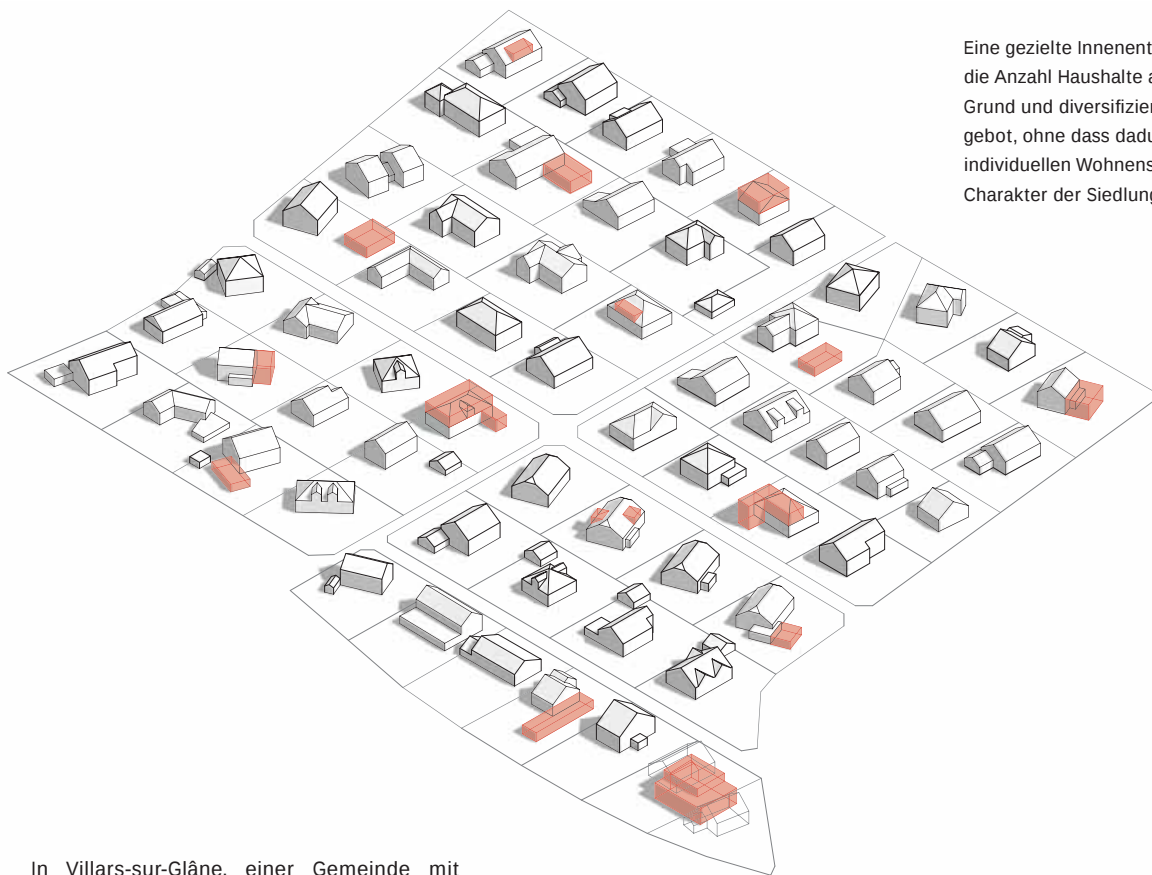
Mit MetamorphHouse lässt sich die Anzahl der Haushalte erhöhen und das Wohnungsangebot diversifizieren, ohne dass dabei die Qualitäten des individuellen Wohnens und der spezifische Charakter der Siedlung aufgegeben werden müssen. Ein vielfältiges Angebot an Wohnungstypen für unterschiedliche



Das Weiterbauen am Bestand ist eine interessante Strategie, um die individuelle Wohnpräferenz verschiedener Haushalte, eine nachhaltige Raumentwicklung und gutes Wohnen im Alter miteinander zu vereinbaren.

Haushaltsformen und -größen begünstigt nicht nur, dass die ältere Generation wohnen bleibt, sondern ermöglicht auch den Zuzug neuer Einzelhaushalte und Familien. Obwohl der Hebel bei den Partikularinteressen der Hauseigentümer angesetzt wird, reichen die positiven Folgen der Innenentwick-

lung über den Kreis der Eigentümer hinaus und rechtfertigen, dass die Gemeinde die Strategie lanciert und unterstützt. MetamorphHouse ist somit als öffentlich-private Partnerschaft zu betrachten, bei der sowohl die Interessen der Eigentümer als auch der Kommune berücksichtigt werden.



Eine gezielte Innenentwicklung erhöht die Anzahl Haushalte auf bereits bebaubtem Grund und diversifiziert das Wohnungsangebot, ohne dass dadurch die Qualitäten des individuellen Wohnens und der spezifische Charakter der Siedlung verloren gehen.

In Villars-sur-Glâne, einer Gemeinde mit 12000 Einwohnerinnen und Einwohnern in der Agglomeration Freiburg, wurde MetamorphHouse 2015 als Pilotprojekt erstmals umgesetzt. Mit zwei öffentlichen Veranstaltungen und einem individuellen Beratungsangebot für Hauseigentümer gelang es, die Eigentümer für die Vorteile einer sanften Innenentwicklung ihrer Einfamilienhäuser zu sensibilisieren, ihnen Aus- und Umbaupotenziale aufzuzeigen und sie so zur Schaffung zusätzlicher Wohnungen zu motivieren. Zwischen August 2015 und März 2016 nahmen 15 Einfamilienhausbesitzer das individuelle Beratungsangebot in Anspruch. Ein Jahr nach der Teilnahme an den Workshops hatten acht Eigentümer bereits Schritte zur Aktivierung ihrer Baureserven und zur Schaffung einer zusätzlichen Wohneinheit unternommen.

Die Erfahrungen in Villars-sur-Glâne zeigen, dass eine sanfte Innenentwicklung bei den Hauseigentümern auf Interesse stösst. Denn nicht eine negative Einstellung der Eigentümer gegenüber der Innenentwicklung, sondern das Defizit an fachlicher Information verhindert, dass die vorhandenen Möglichkeiten erkannt und genutzt werden.

Mobilisierung von Umbau- und Wohnreserven

Dieses Potenzial wird schweizweit stark unterschätzt. Denn auch dort, wo keine Baulandreserven vorhanden sind, können Einfamilienhäuser meist so umgestaltet werden, dass sich zusätzliche Wohneinheiten einfügen lassen. Im Rahmen von MetamorphHouse

wurde deshalb die Überprüfung der Baulandreserven durch eine Erhebung der Umbau- und Wohnreserven ergänzt. Diese zu mobilisieren heisst, nicht bewohnte Flächen wie Garagen und Estriche, aber auch nur selten benutzte Räume wie ehemalige Kinderzimmer, für die Schaffung einer zusätzlichen Wohneinheit zu nutzen.

— ä Literaturhinweis:

Beyeler, Mariette: **MetamorphHouse – Strategie zur Innenentwicklung. Pilotprojekt in Villars-sur-Glâne: Zusammenfassung des Schlussberichts. Bundesamt für Wohnungswesen, Gren-chen, 2017.**



MARIETTE BEYELER, *1967, Dr. sc., dipl. Arch. ETH, ist freischaffende Architektin und Autorin der Strategie MetamorphHouse (Innenentwicklung im Einfamilienhausquartier).

Die Zukunft verlangt von der Bauwirtschaft Flexibilität, Innovationskraft und Weitsicht

Pascal Bärtschi

p.baertschi@losinger-marazzi.ch



Im Lauf der hundertjährigen Geschichte von Losinger Marazzi haben sich die Ansprüche an die Bauwirtschaft vervielfältigt. Das Unternehmen reagierte auf den gesellschaftlichen Wandel mit Kreativität, Innovation und der ständigen Integration neuer Technologien. Und das ist gut so, denn die Herausforderungen der Zukunft sind heute grösser denn je.

Der Klimawandel wird für breite Bevölkerungsschichten immer spürbarer, gleichzeitig nimmt die Ressourcenknappheit zu. Die An-

forderungen an unsere Lebens- und Arbeitsräume waren noch nie so vielfältig und die Gesellschaft vernetzt sich rasant. Traditionell getrennte Aktivitäten wie Arbeit und Freizeit wachsen dabei immer mehr zusammen. Gerade heute sind daher Flexibilität, Kreativität, Innovationskraft und Weitsicht gefragt, damit die Bauwirtschaft Produkte entwickeln und realisieren kann, welche die Rahmenbedingungen der Zukunft erfüllen. Das ist ein hoher Anspruch. Die Risiken sind zahlreich – aber das grösste Risiko würde darin bestehen, die Herausforderungen der Zukunft nicht anzupacken.

Die Dringlichkeit einer vorausschauenden Ausrichtung auf zukünftige Anforderungen ergibt sich aus folgenden Gründen:

→ 80 Prozent der Schweizer Bevölkerung lebt heute in Städten, und die Urbanisierung setzt sich weiter fort. Um Lebensqualität und Nachhaltigkeit zu erhöhen, müssen unsere Städte deshalb intelligenter und vernetzter, gleichzeitig aber auch sparsamer, wohnlicher und lebenswerter werden.

→ Die Energiestrategie 2050 der Schweiz strebt zwar eine Reduktion der Treibhausgas-

emissionen um 80 Prozent bis 2050 an. Trotzdem ist weltweit mit einer Zunahme der Klimagase zu rechnen. Unsere Verantwortung ist es deshalb schon heute, die veränderten Klimabedingungen der Zukunft in all unseren Immobilienentwicklungen und Bauprojekten zu berücksichtigen.

→ Die Annahme des neuen Raumplanungsgesetzes führt zu einem tiefgreifenden Wandel im Umgang mit Bauland. Dessen Verknappung setzt städtebauliche Optimierung und Verdichtung voraus – ganz nach dem Konzept «die Stadt auf der Stadt bauen».

→ Die Bewertung von Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit eines Immobilienprojekts muss über die Realisierung hinaus einem ganzheitlichen Ansatz folgen. Immer mehr Auftraggeber fordern dementsprechend die Kalkulation der Kosten eines Projekts über dessen gesamte Lebensdauer. Deshalb wollen wir unseren Kunden ein Angebot für ihre Immobilienprojekte unterbreiten, das den gesamten Lebenszyklus umfasst.

→ Auch der Bauprozess muss nachhaltiger werden. Seit 2015 bezieht Losinger Marazzi ausschliesslich zertifizierten Strom, der aus erneuerbaren Quellen in der Schweiz stammt. Zudem optimieren wir laufend und systematisch unsere Baustellenlogistik sowie den Ressourcenverbrauch unserer Projekte, unter anderem mit Hilfe des Building Information Modeling (BIM) – denn ökologisches Bauen heisst auch effizientes Bauen.

Zwischen dem Planungsbeginn eines Quartiers und der Übergabe an die Bewohnerinnen und Bewohner können 5 bis 15 Jahre vergehen. Demgegenüber führen die rasante Weiterentwicklung der digitalen Technologien und Energien sowie neue Mobilitäts- und Lebensformen ständig zu Veränderungen, die sich weiterhin beschleunigen. Um die Projekte flexibler auf die sich wandelnden Bedürfnisse abzustimmen, fördern und



suchen wir den flexiblen Austausch mit unterschiedlichsten Partnern wie Soziologen, Stadtplanern, Genossenschaften, Start-ups und Einrichtungen, die aktiv am Leben der Quartiere teilhaben. Diese partizipative Vorgehensweise bindet auch die öffentliche Hand und die künftigen Bewohner und Nutzerinnen ein. Der Wandel hat also bereits begonnen – formen wir gemeinsam die Zukunft.

oben: Bürogebäude Twist Again, Wankdorf-City
unten: Greencity, Spinnereiplatz, Zürich Süd
linke Seite: Erlenmatt West, Basel-Stadt



PASCAL BÄRTSCHI, *1968, ist Bauingenieur ETH und arbeitet seit 16 Jahre bei der Losinger Marazzi AG, seit 2015 als CEO.

Im südlichen Elsass entsteht ein neues Raumentwicklungsmodell

Christelle Barlier

christelle.barlier@aurm.org

Jennifer Keith

jennifer.keith@aurm.org

Das südliche Elsass ist eine attraktive Wohnregion mit einem dichten Netz von gut erschlossenen und miteinander verbundenen Städten. Die 136 Kilometer lange Grenze zu Deutschland und der Schweiz bringt viele Grenzgängerinnen und Grenzgänger dazu, sich hier niederzulassen. Die Folge sind zahlreiche Pendlerfahrten und ein hoher Siedlungsdruck in den Grenzgemeinden. Aktuell besteht die Herausforderung darin, die Wohnentwicklung weiterzuführen und in einem bereits dichten Umfeld hochwertige Wohnungen zu bauen, ohne den Lebensraum der Bevölkerung dadurch zu beeinträchtigen.

In den Sechziger- und Siebzigerjahren wurde im Elsass die zunehmende Motorisierung der breiten Bevölkerung von einer Periurbanisierung begleitet. Damals tauchte auch eine ganz neue Form von Bauten auf: Einfamilienhaussiedlungen, die oft nicht mit den traditionellen, dichten Dorfkernen verbunden waren. Auch heute noch ist der Wunsch nach einem eigenen Haus tief im Denken der elsässischen Bevölkerung verwurzelt, aber die Anforderungen an den Lebensraum haben sich verändert. So gibt es beispielsweise wegen der Zunahme der Scheidungen immer mehr Ein-Elternfamilien, die oft kleinere oder günsti-

gere Wohnungen suchen. Ältere Menschen wiederum sind eher bereit, ihr grosses Haus zu verlassen und in der Stadt eine Wohnung zu beziehen, die speziell auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist. Ebenso will ein Teil der Haushalte die mit dem Unterhalt von Haus und Garten verbundene, zeitliche und finanzielle Belastung nicht schultern; man widmet sich stattdessen lieber anderen Freizeitbeschäftigungen.

Wohnsiedlungen, wie sie in den Nullerjahren entstanden sind – mit ihren kleinen, aber teuren Parzellen, mit eigenem Gärtchen, doch in nächster Nähe zu den Nachbarn –, haben ihren Reiz immer mehr verloren. Heute haben sich kleinere, kollektive Wohnformen sowie Gruppen von zwei bis vier aneinandergebauten Häusern, die man mieten oder kaufen kann, auch in den Dörfern ausgebreitet.



Auch der soziale Wohnungsbau wurde modernisiert. Grossüberbauungen sind passé, angesagt sind mittelgrosse Bauten, die in das bestehende städtische Umfeld eingefügt sind. Dabei stehen verschiedenste originelle Optionen zur Diskussion, die zur städtischen Erneuerung



Der Anteil der alleinstehenden Einfamilienhäuser in den Dörfern der Agglomeration von Mülhausen sank von 80 Prozent der Neubauten in den Neunzigerjahren auf heute 60 Prozent. Der Anteil der Reiheneinfamilienhäuser erhöhte sich demgegenüber in der gleichen Vergleichsperiode von 4 auf 17 Prozent der Neubauten.



erung beitragen: Umnutzung von Kasernen, Lofts oder Bauten, die aus der Struktur von ehemaligen Gewächshäusern hervorgegangen sind. Die Modularität ist bei der Wohnungssuche zu einem ebenso wichtigen Kriterium geworden wie die Nähe zu Dienstleistungen und öffentlichen Verkehrsmitteln.

Mit Bodenpreisen von rund 30 000 Euro pro Are ist die Gegend um Saint-Louis, das in der Nähe von Mülhausen und nur gerade 20 Minuten von Basel entfernt liegt, besonders attraktiv. Neue Wohnungen werden hier zu einem Quadratmeterpreis von 2000 bis 2500 Euro verkauft.

Deutlich erhöhte Verdichtung

Seit Ende der Siebzigerjahre sind Gesetze gegen die Zersiedelung und zum Schutz der Landwirtschaftsflächen in Kraft. Sie fördern dichtere Bauten, die weniger Boden brauchen und besser an den öffentlichen Verkehr angeschlossen sind. Die mittlere Dichte der Siedlungserweiterungen in den Dörfern rund um Mülhausen hat von 10 auf fast 20 Wohnungen pro Hektare zugenommen. Der Preisanstieg und das knappe Bauland trugen ebenfalls zu dieser Verdichtung bei. Die Städte, insbesondere Mülhausen, fördern die Sanierung und planen auf ehemaligen Industriebrachen oder in heruntergekommenen Quartieren komplett neue Stadtteile. Mülhausen

ist mit 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Quadratkilometer übrigens die am dichtesten besiedelte Stadt im südlichen Elsass. Zum Vergleich: Im gesamten Département Haut-Rhin liegt die Durchschnittsdichte bei 220 Personen pro Quadratkilometer.

Ausgehend von den mehr oder weniger gelungenen Erfahrungen mit der Verdichtung sucht man heute nach besseren Lösungen, die weder die Lebensqualität noch den Lebensraum beeinträchtigen. So wird etwa Wert auf Erholungsräume wie Parks oder Obstgärten gelegt, die dem Charakter der Dörfer entsprechen.

Eine verstärkte ökologische und landschaftliche Qualität geht zudem Hand in Hand mit dem Schutz der Biodiversität, der Bodendurchlässigkeit sowie der Luftqualität und ermöglicht es, Hitzeinseln zu verhindern.

Werden die Bauten umsichtig in die Landschaft eingebettet – wodurch sie weniger massiv wirken – und wird das architektonische Erbe in der Umgebung ebenso berücksichtigt wie eine harmonische Gestaltung, so fördert dies die Akzeptanz der Verdichtung.

Zudem schätzt die Bevölkerung ein gut erschlossenes Quartier, in dem man sich zu Fuss, per Velo oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln sicher bewegen kann. Ein anderer Um-

Umgestaltung der ehemaligen Kaserne Lefebvre in Mülhausen mit 108 neuen Wohnungen

gang mit dem Thema Auto ermöglicht ökologischere und humanere Eingriffe in die Siedlungsstruktur. Letztlich stösst eine verdichtete Bauweise eher auf Zustimmung, wenn es gelingt, die Intimität der Wohnungen zu bewahren und eine zu enge Nähe der Bewohner zu vermeiden.

Anspruchsvolle städtebauliche Vorgaben

In Frankreich sind bei Fragen zu Wohnsiedlungen vier Pläne massgebend, die den verschiedenen territorialen Ebenen entsprechen: SRADDET (Region), SCoT (mehrere Gemeindeverbände), PLH oder PLUI (Gemeindeverband) und PLU (Gemeinde).

Mit den SCoT soll die Entwicklung von Wohnsiedlungen wieder auf die Gemeinden konzentriert werden, da diese am besten mit der Situation vor Ort vertraut sind und die Möglichkeiten der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr kennen. Das Gesetz verlangt nunmehr die Festlegung von klaren Zielvorgaben für einen sparsamen Umgang mit landwirtschaftlichen und Freiflächen. So will etwa



168 sanierte Wohnungen im Mülhausener Ökoquartier Wolf-Wagner mit hochwertiger städtebaulicher Gestaltung: Erschliessung durch Tram, Verbot von Autoverkehr, Parkhaus für Autos, dichte Bauten mit individuellen Eingängen, energiesparende Wohnungen, zahlreiche Grünräume, Rigolen für das Regenwasser und hochwertige Architektur, die sich baulich an die benachbarte Arbeiterstadt anlehnt.

der SCoT der Region Mülhausen den Flächenverbrauch für Wohnzwecke um fast 60 Prozent vermindern. Im SCoT ebenso wie im PLU werden Mindestziele bezüglich der Dichte der Wohnbauten definiert, die vom Anschluss an den öffentlichen Verkehr abhängig sind. Zudem enthalten die SCoT und die PLH Vorgaben zur angestrebten Diversifizierung der Wohnformen (Anteil von zusammenge-

bauten Einfamilienhäusern, Mehrfamilienhäusern und Sozialwohnungen).

Die PLU, die dank raumplanerischer Strategien und einer abgestimmten Programmplanung zu einer besseren städtischen Qualität führen sollen, verlangen eine Analyse des Verdichtungspotenzials, um den Umfang der Einzonungen zu verringern. Sie enthalten

neben den baulichen Bestimmungen auch raumplanerische Grundsätze und Konzepte zur Erschließung und Dichte, zu landschaftlichen Räumen und zur Wasserbewirtschaftung, die eingehalten werden müssen.

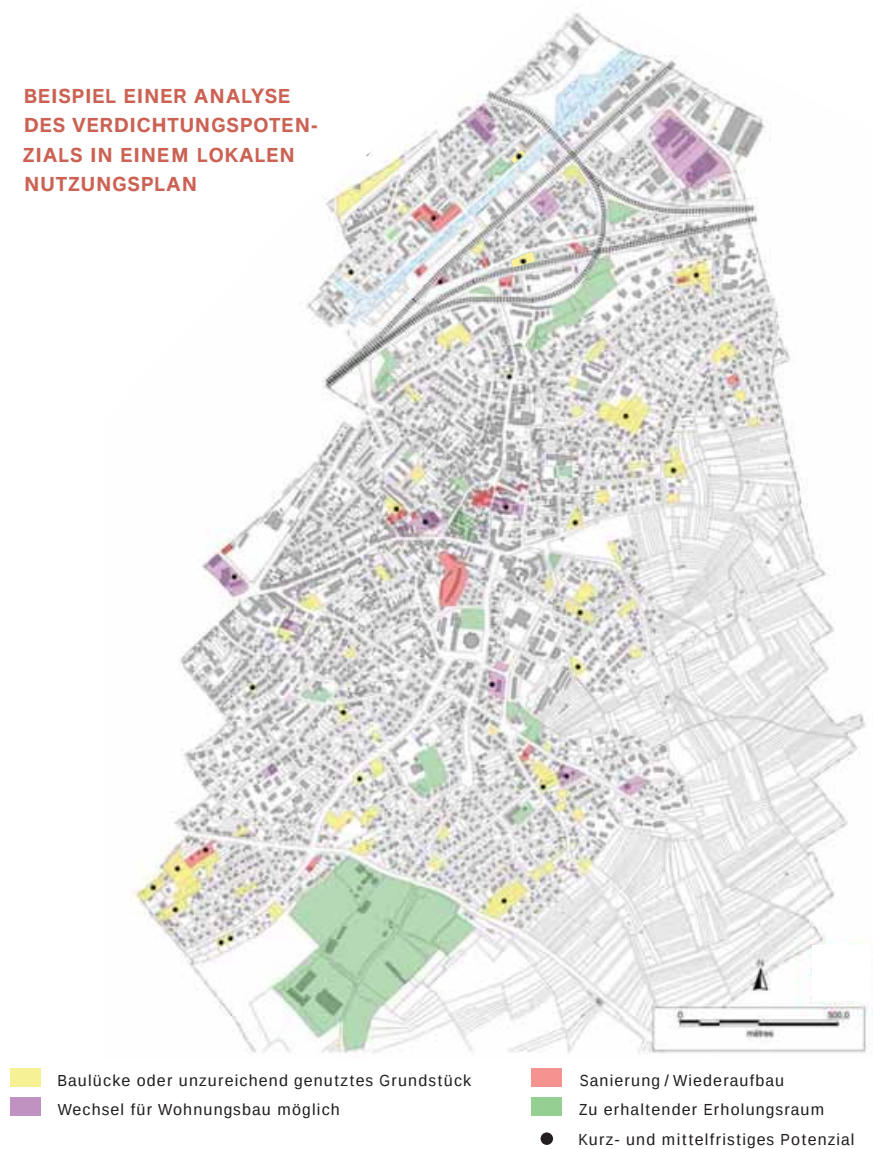
Ergänzende Instrumente

Zusätzlich zu den obligatorischen Regulierungsinstrumenten wenden gewisse Gemeinwesen auch massgeschneiderte Instrumente zur Umsetzung ihrer Wohnbaustrategie an. Beispielsweise kann die Agence d'urbanisme de la région mulhousienne (AURM) hinzugezogen werden, um Monitorings durchzuführen, Leitfäden zu entwickeln oder Anlässe und Diskussionen zu organisieren. Solche Monitorings ermöglichen eine vorausschauende Planung, weil sich auf diese Weise Trends beobachten sowie politische Strategien und ihre Ergebnisse besser beurteilen lassen. Auf Departementsebene wird auch die Situation bezüglich Mieten oder Brachen beobachtet. Gemeindeverbände überwachen ausserdem die verfügbaren Bodenreserven, die städtische Erneuerung und die Erstellung von Neubauten. Praktische Ratgeber helfen den Gemeinden, die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente besser zu nutzen (Bodenmanagement, PLH, PLU, Strategien der Raum- und Programmplanung). Die Baulandmobilisierung und insbesondere die Nutzbarmachung von grossflächigen Brachen ist für kleinere Gemeinden jedoch oft zu komplex und kostspielig. Hier springen öffentliche Einrichtungen für Immobilienerwerb (Etablissements publics fonciers, EPF) ein, die sich um den Kauf und die Verwertung solcher Grundstücke kümmern.

Neben den reglementarischen Vorschriften der Stadtplanung tragen somit auch pädagogische Ansätze, Sensibilisierung und die allgemeine Verbreitung sowie die Vermittlung der Zielsetzungen zur Umsetzung der öffentlichen Politik bei.

(Übersetzung)

BEISPIEL EINER ANALYSE DES VERDICHTUNGSPOTENZIALS IN EINEM LOKALEN NUTZUNGSPLAN



GLOSSAR

SRADDET: Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Egalité des Territoires; regionaler Plan für Raumordnung, nachhaltige Entwicklung und territoriale Chancengleichheit —

SCoT: Schéma de Cohérence Territoriale; Regionaler Richtplan —

PLH: Programme Local de l'Habitat; lokales Wohnungsbauprogramm —

PLU: Plan Local d'Urbanisme; lokaler Nutzungsplan



CHRISTELLE BARLIER, *1979, und JENNIFER KEITH, *1978, sind Studienbeauftragte im Bereich territoriale Kohärenz der Agence d'urbanisme de la région mulhousienne (Frankreich). Christelle Barlier ist Architektin und Stadtplanerin. Sie beschäftigt sich mit der Planung von den Gemeinden und den Gemeindeverbänden der Region Mulhouse. Jennifer Keith ist Geografin mit Spezialgebiet Wohnungswesen und Siedlungen. Sie ist zudem Beauftragte für Aufgaben im Zusammenhang mit den Raumplanungskonzepten des Departements Haut-Rhin und der Region Grand Est.

Der lange Weg vom Industrieareal zum lebendigen Stadtquartier

Stefanie Pfändler
s.pfaendler@gmail.com



Das Viscosi-Areal ist eines der verheissungsvollsten Entwicklungsprojekte der Zentralschweiz: Auf knapp 90 000 Quadratmetern soll sich in der Gemeinde Emmen ein brachliegendes Industrieareal in ein vielfältiges Stadtquartier verwandeln. Der Prozess hat begonnen, doch die Entwickler lassen sich bewusst Zeit.

Fünf Minuten braucht die S-Bahn von Luzern nach Emmen. Sie rauscht durch das Stadtzentrum, schlängelt sich der Reuss entlang in die Agglomeration hinaus und hält schliesslich am Bahnhof Emmenbrücke. Hier, wo die Häuser weniger dicht stehen und die Strassen breiter werden, soll sie also sein, die berühmte Viscosistadt, das Vorzeigeprojekt Luzerns, das in Sachen Innenentwicklung neue Wege geht. Emmen, dem es seit Langem an öffentlichen Freiräumen und Entwicklungsimpulsen mangelt, will sich hier ein neues, pulsierendes Herz geben. Die Ziele sind ambitiös: Die Industriebrache, wo in den Fünfzigerjahren Viscose hergestellt wurde – so nannte man die Nylonproduktion damals –, hat die Grösse der Luzerner Altstadt und soll nicht auf dem weissen Papier geplant werden, sondern nach und nach organisch zum neuen Zentrum Emmens heranwachsen.

Der Trick, um dies zu erreichen: ein Bebauungsplan, der grobe Leitlinien setzt, sowie die Aufteilung des Areals in relativ kleine Parzellen, die etappenweise realisiert werden. Auf diese Weise soll eine Entwicklungsdynamik geschaffen werden, die sich der laufend ändernden Nachfrage flexibel anpasst. Die Entstehung der Viscosistadt wird als Prozess verstanden, dessen Resultat ein städtebaulich geordneter, neuer Stadtteil mit zehn Gassen, fünf Plätzen, zwei Innenhöfen und einem Park sein wird, der bedarfsgerecht Wohnraum und Arbeitsplätze bereitstellt. Ein Grossteil der alten Fabrikgebäude bleibt dabei erhalten.



«Urbanes Leben am Fluss» verspricht das Schild an der vielbefahrenen Gerliswilstrasse.

Die Suche nach der Viscosistadt

Im September 2016 wurde der «Bau 745» eingeweiht. Dort hat die Hochschule Luzern Kunst & Design Quartier bezogen. Der benachbarte Erweiterungsbau wird gerade hochgezogen. Die Entwicklung ist also bereits in vollem Gang. Doch am Bahnhof Emmenbrücke breitet sich bei der ortsunkundigen Besucherin erst einmal Ratlosigkeit aus: Nur drei Gehminuten soll die Viscosistadt vom Bahnhof entfernt liegen, und doch ist von ihr weit und breit nichts zu sehen. Einige ältere Schilder weisen auf ein Berufsbildungs- und ein Einkaufszentrum hin, von der Viscosistadt jedoch keine Spur. Eine Dame, die auf den Bus wartet, reagiert lustlos auf die Bitte um Hilfe: «Viscosi? Keine Ahnung.» Ein Herr vor dem Bahnhofsbistro zeigt sich besser informiert: «Ach, die Studenten», seufzt er und deutet

mit dem Zeigefinger in eine Richtung. Dort schlängelt sich eine unscheinbare Strasse zwischen Wohn- und Gewerbehäusern hindurch. Nach der umständlichen Querung der breiten Gerliswilstrasse erblickt man endlich ein dezentes Schild mit dem Schriftzug «Viscosistadt». Ist sie das? Zweifelnd betrachtet man den grossen Parkplatz und die schützenswerte Fassade des Produktionsgebäudes der Monosuisse AG, die sich selbstbewusst als «zuverlässige Garnproduzentin» anpreist. Der Zugang ist durch eine Schranke gesperrt, also spaziert man daran vorbei weiter, auf der hoffnungsvollen Suche nach dem einladenden Tor zu diesem neuen Stadtteil Emmens. Es folgen weitere Industriegebäude, Parkplätze – und Verbotsschilder: «Kein Zugang», «Nur für Zulieferer», «Baustelle», «Zutritt verboten», liest man und beginnt langsam an der Existenz der Viscosistadt zu zweifeln.



Bau 738: Eine alte Cafeteria wurde vorübergehend wieder in Betrieb genommen.

«Ist hier irgendwo die Hochschule Luzern?», erkundigt man sich schliesslich in einer Fabrikeinfahrt bei den emsigen Mitarbeitern der Monosuisse AG – und wird tatsächlich weitergewinkt. Vor dem Bau 738/237/741 bietet ein Leuchtschild endlich Orientierung und man beginnt zu verstehen: Die Viscosistadt meint es ernst mit ihrer etappierten Entwicklung. Im vorderen Bereich sind weiterhin Industrien tätig. Insbesondere die Monosuisse, die einst das ganze Areal nutzte, hat hier ihre chemische Produktionsstätte. Im frisch sanierten Bau 738 sind vor wenigen Monaten neue Firmen eingezogen: Das Filmstudio des Schweizer «Tatorts» wurde hier eingerichtet und im Erdgeschoss eine alte Cafeteria wieder in Betrieb genommen. Heute im Angebot: Gemüse-Pilz-Paella. Im Bau 738 erwacht die Viscosistadt langsam zum Leben, die meisten Gebäude des Areals stehen jedoch leer oder beherbergen kleine Zwischennutzungen, die von aussen höchstens erahnt werden können: Hier eine Skulptur, dort ein Veranstaltungsplakat, Hinweise auf Aktivitäten, die

sich hinter den alten Industriemauern verstecken. Irgendwann beginnt man sich selbstverständlicher zu bewegen. Man merkt aufgrund der freundlich grüssenden Bauarbeiter, dass man hier als Fussgängerin willkommen ist und durchaus an den Verladerampen und an den Baustellen vorbeispazieren darf. Und dann taucht er plötzlich auf, direkt am Ufer der Kleinen Emme: der Bau 745. Frisch strahlend und der erste Vorbote einer visionären Zukunft.

Ästhetisches Nebeneinander

Die Hochschule Luzern Kunst & Design ist die erste Grossmieterin auf dem Areal. Sind es heute 380 Studierende, sollen ab 2019 in zwei Gebäuden 850 Studierende und 140 Mitarbeitende ein- und ausgehen. Bereits jetzt würde reges Treiben herrschen – wenn nicht gerade Sommerferien wären. Doch so ist das Gebäude fast leer, nur einzelne Studenten arbeiten in kleinen Nischen. Die Arbeitsräume, die gleichzeitig Labor, Arbeitsplatz, Studio,



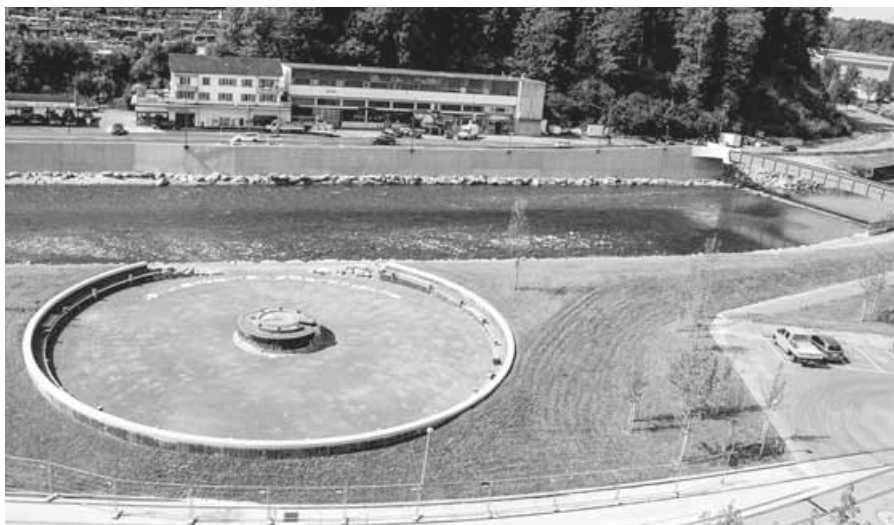
Räume der Hochschule Luzern: Hier ist das Leben und Arbeiten schon angekommen.



Bau 745, der leuchtende Vorbote der Viscosistadt der Zukunft.

Teeküche und Pausenraum sind, stehen offen. Einzig Requisiten und Notizen auf Stellwänden zeugen vom Semesterbetrieb.

Stephan Wittmer ist Dozent an der Hochschule und bestellt sich in der Cafeteria gerade einen Fruchtsaft. «Ich mag den Kontrast zwischen Industrie und Kunst», meint der fröhliche Endfünfziger und kratzt sich am graumelierten Dreitagebart. Dass man Vertretern anderer Branchen begegne, komme allerdings kaum vor. Das Nebeneinander bleibt somit eher ästhetisch-architektonisch. Trotzdem: ein idealer Ort für Kreative und Künstlerinnen. Auch die Emmener Bevölkerung bekomme man wenig zu sehen, sagt Wittmer, «höchstens hie und da einen Spaziergänger am Flussufer». Dort baut die Viscosistadt AG einen öffentlichen Stadtpark, der nach dem Bau der Stadt Emmen übergeben wird. Noch stehen überall Bagger herum, gerade wurde im ehemaligen Klärbecken eine Sitzgruppe eingerichtet.



Noch eine Baustelle: Der Stadtpark an der Kleinen Emme wird von der Viscosistadt AG gebaut und danach der Stadt übergeben.

Industriebauten stiften Identität

Die Viscosistadt AG wurde 2013 von der Sefar Holding AG gegründet und ist seither Besitzerin und Entwicklerin jener Teile des Monosuisse-Areals, die von ihrer grossen Schwester, der Monosuisse AG, nicht mehr benötigt werden. Auf einen städtebaulichen Studienwettbewerb folgten die Erarbeitung eines Masterplans sowie eines Bebauungsplans mit dazugehöriger Umzonung. Im Januar 2017 bewilligte der Luzerner Regierungsrat den Bebauungsplan, der eine Vielfalt von Bauvolumen, Fassaden und architektonischen Typen innerhalb des Areals vorsieht. Dabei werden die brachliegenden Industriebauten von den Entwicklern nicht als Altlast, sondern als erhaltenswerter Trumpf verstanden: Sie sind es, die mit ihrer sichtbaren Geschichte ein ganz besonderes Charisma versprühen und dem Areal eine eigenständige Identität geben sollen.

Ein Quartier, das sich Zeit lässt

Im Kern, so die Entwickler, bleibt das Viscosiareal ein Industriestandort. Dieser soll sich

aber Schritt für Schritt zu einem vielfältigen Werk-, Denk- und Kulturplatz weiterentwickeln. So sind in den Erdgeschossen kulturelle, gastronomische, kommerzielle und serviceorientierte Nutzungen vorgesehen. Ob und wo aber eine Quartierbeiz, eine Drogerie, ein Lebensmittelhändler oder eine Galerie einziehen werden, wird sich erst zeigen. Die Planung ist offen und es darf auch ausprobiert werden: Was Zwischennutzung bleibt und welche Belegungen sich längerfristig etablieren, ist noch unklar. Nicht zuletzt ist im Viscosiareal auch ein Wohnanteil von bis zu 50 Prozent vorgesehen. Denn wo gewohnt wird, wird auch gelebt, lautet die Devise. Dass das Areal vom übrigen Emmen erst mit der Zeit richtig wahrgenommen wird, gehört folglich zum Konzept. Langfristig aber soll die Viscosistadt in die Gemeinde Emmen hineinwachsen und gar tragender Teil ihres Zentrums werden. Von dieser Zukunft ist bislang noch wenig sichtbar. Doch vielleicht wird gerade diese schrittweise Integration zum Erfolgsrezept der Viscosistadt: Sie lässt sich Zeit.



STEFANIE PFÄNDLER, *1985, studierte Politik- sowie Umweltnaturwissenschaften und arbeitete als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Sektion Nachhaltige Entwicklung beim ARE. Seit 2015 ist sie bei der Stadt Dübendorf in der Raum- und Verkehrsplanung tätig.

Zersiedelungsstopp ist mehr als das Füllen von Baulücken



PAUL SCHNEEBERGER, *1968, ist promovierter Historiker und befasst sich als Inlandredaktor der Neuen Zürcher Zeitung unter anderem mit Fragen der Raumentwicklung. Er publiziert auch ausserhalb der NZZ zu diesem Thema.

paul.schneeberger@nzz.ch

Bei der Raumentwicklung in der Schweiz geht es ans Eingemachte. Tatsächlich zeitigt das grundsätzliche Bekenntnis des Volks gegen die Zersiedelung – und im Umkehrschluss zur baulichen Verdichtung beziehungsweise zur Siedlungsentwicklung nach innen – seit 2013 sichtbare Folgen: Längst sind es nicht mehr nur Industriebrachen, die zu Wohnsiedlungen werden, sondern zunehmend auch kleine Kuhweiden, die bereits von Häusern umschlossen sind. Absehbar ist aber, dass dieses Auffüllen von Baulücken allein nicht reichen wird, um unter den Vorzeichen eines anhaltenden Bevölkerungswachstums den Bodenkonsum dauerhaft einzudämmen.

Zwar bieten, wie sich in der Dissertation der ETH-Raumplanerin Anita Grams nachlesen lässt, die baurechtlich gesicherten Geschossflächenreserven zwischen Genf und St. Margrethen Platz für zwei zusätzliche Millionen Menschen. Doch diese frohe Botschaft ist zu relativieren: Erstens lässt sich, wie die Forscherin selber einräumt, in absehbarer Zeit maximal die Hälfte dieses zusätzlichen Wohn-, Büro- und Gewerberaums mobilisieren. Zweitens, auch das ist in der Studie nachzulesen, befinden sich zwei Drittel dieser Reserven in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Damit aber beginnen die Probleme: Nicht, dass kleinen und mittleren Gemeinden kein Wachstum zu gönnen wäre, im Gegenteil. Die wesentliche Frage hingegen ist: Wo liegen diese Gemeinden? Und vor allem: Wie sind sie verkehrlich erschlossen beziehungsweise wie lassen sie sich erschliessen? Jüngste Erkenntnisse zum Wohnungsmarkt von Wüest Partner verdeutlichen die Problematik. Die Immobilienanalysten haben festgestellt, dass mehr als die Hälfte der gegenwärtig bewilligten, neuen Wohneinheiten schlecht oder gar nicht durch den öffentlichen Verkehr bedient sind.

Das bisschen mehr Bauen an S-Bahn-Stationen, das heute politisch als Koordination von Siedlung und Verkehr angepriesen wird, ist also nicht mehr als ein Tropfen auf den heissen Stein. Wächst die Schweiz abseits von Eisenbahn, Bus und Tram, führt das kurzfristig nicht nur zu mehr versiegelten Flächen fürs Wohnen, sondern auch zu mehr Strassenverkehr und zu mehr Verkehrsfläche, mithin zu einer anderen Form der Zersiedelung. Egal, ob Autos künftig elektrisch betrieben werden oder nicht, ob sie automatisiert werden oder nicht: Mit einem gut besetzten Zug werden sie es bezüglich Raumeffizienz nie aufnehmen können.

Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten, auf diese Erkenntnis zu reagieren. Der Weg des geringeren Widerstands ist, intelligente Schnittstellen zwischen dem auf Ballungsräume zugeschnittenen, gebündelten Verkehr und den mutmasslich auf neuen Technologien basierenden, individuellen Mobilitätsformen für die letzten Meilen zu schaffen. Die Folge wäre mehr Park-and-ride an Bahnhöfen, Tram- und Bushaltestellen. Soll das Credo des Zersiedelungsstopps hingegen konsequent auch auf den Verkehr angewendet werden, muss die bauliche Entwicklung an den Haltepunkten der kapazitätsstarken Eisenbahn forciert und anderswo gebremst werden.

Mit einer derart konsequenten Umsetzung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung nach innen ist eine Frage verknüpft, die vor dem Volksentscheid 2013 kurz diskutiert, seither aber ausgeblendet wurde: Was ist zu tun, damit Bauzonen von schlecht an gut erschlossene Orte verschoben werden können? Ansatzpunkt dafür könnten kantonale Fonds sein, die durch Einnahmen aus der Mehrwertabgabe gespeist werden: Wer von Ein- und Aufzonungen profitiert, zahlt an die Entschädigungen für Auszonungen. Die Verlagerung von Bauland an zentrale Orte würde damit durch Geldflüsse in die abgelegenen Orte kompensiert.

Zugegeben: Eine stärkere Konzentration des Siedlungswachstums an der kapazitätsstarken und raumsparenden Eisenbahn und Verschiebungen der Bauzonen über Gemeindegrenzen hinweg sind ambitionierte Ziele, die sich nicht von heute auf morgen erreichen lassen. Und sie sind bei Weitem nicht die einzigen Aspekte der Raumentwicklung, bei denen die bisherige Praxis grundlegend in Frage gestellt werden muss, wenn der knappe Boden dauerhaft effizienter genutzt werden soll. Not tun beispielsweise auch qualifizierte Debatten zur künftigen Rolle von Wald und Freiflächen als Erholungsraum.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit solchen Fragestellungen ist dringend, ungeachtet ihrer Komplexität. Wird die Siedlungsentwicklung nach innen nicht mit einer Verkehrsentwicklung nach innen und einer bewussten Entwicklung der Grünräume verknüpft, so wird aus dem angestrebten Zersiedelungsstopp bestenfalls ein Zwischenhalt.

—

DIE ZAHL

Die Bauzonenstatistik Schweiz 2017
weist eine Bauzonenfläche von

291

Quadratmetern pro Einwohnerin und
Einwohner aus. 2012 lag dieser Wert
bei 309 Quadratmetern.



« Gardons le cap! »



Maria Lezzi
directrice de l'ARE
maria.lezzi@are.admin.ch

Près de cinq ans se sont écoulés depuis l'acceptation de la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) par une claire majorité de 62,9 % du peuple suisse. La votation du 3 mars 2013 a marqué un tournant dans le développement de l'urbanisation en Suisse. Les autorités ont désormais pour mandat de développer en priorité le milieu bâti vers l'intérieur, avant de le faire vers l'extérieur.

Même s'ils bénéficient d'un large soutien populaire, de tels changements ne sont pas toujours bien accueillis. Dans l'opinion publique en général, le sol est considéré comme un bien rare qui doit être protégé, mais cet objectif se heurte à un grand nombre d'intérêts contraires. C'est pourquoi les communes, les cantons et la Confédération sont invités à montrer comment prendre en considération ces intérêts dans le cadre de la nouvelle LAT, sans pour autant sacrifier l'environnement urbain. Le développement vers l'intérieur ne doit pas se faire au détriment des espaces ouverts et des espaces verts. Par ailleurs, il faut veiller à préserver l'identité des sites construits et la qualité de l'habitat et éviter que la part des transports publics dans la répartition modale ne diminue.

La révision des plans directeurs est déjà bien avancée dans les cantons. Les villes et les communes sont à présent tenues d'adapter leurs règlements de construction et leurs plans de zones – une tâche exigeante. Les communes peuvent se référer aux nouveaux plans directeurs qui définissent le cadre général de cette adaptation, et mettre en œuvre des instruments tels que la taxe sur la valeur ajoutée ou la mobilisation de zones à bâtir non construites, instruments que les cantons doivent introduire dans leur loi d'application de la LAT.

La Confédération soutient, quant à elle, les efforts des communes et des cantons en leur proposant conseils et savoir-faire. Elle accompagne les projets de révision des plans directeurs et lance le programme d'impulsion « Développer vers l'intérieur », qui peut contribuer à une utilisation plus mesurée des terrains à bâtir.

Il faudra cependant encore de nombreuses années pour que le tournant pris en faveur d'un développement vers l'intérieur transparaît dans les statistiques.

Par mes contacts personnels, je sais que les régions frontalières des pays voisins suivent avec intérêt l'évolution du développement territorial en Suisse et sont impressionnées par les résultats déjà obtenus. Le présent numéro de *forum* confirme cette observation et fait apparaître un bilan intermédiaire tout à fait encourageant. Nous sommes sur la bonne voie! Les articles montrent également que l'engagement aux trois niveaux institutionnels est toutefois nécessaire pour concrétiser la volonté populaire, en collaboration avec les milieux immobiliers et les bureaux d'aménagement.

(traduction)

Coopérer pour construire un territoire plus dense

Joris Van Wezemael
vanwezemael@arch.ethz.ch



En acceptant à une large majorité la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le peuple suisse a également approuvé le principe du développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Mais les règles seules restent inopérantes. Pour pouvoir densifier nos villes agréablement, il faut associer les habitants à ce processus et tirer parti des nouvelles possibilités de la planification numérisée. Les représentants des hautes écoles ont là un double rôle à jouer: celui d'expert et de « fou du roi ».

En 1959 déjà, le géographe Wolfgang Hartke considérait le paysage et le milieu urbanisé comme des « empreintes » des activités humaines. Il jetait ainsi les bases de notre vision actuelle selon laquelle nous « faisons » certes notre histoire, mais aussi notre géographie – dans des conditions que nous ne choisissons pas librement. En Suisse, 85 % de la population vit dans des sites urbanisés. Le maintien de cette urbanisation dans des limites permettant un développement plus durable, en tenant compte de la consommation de sol, du mitage du territoire et de la consommation énergétique soulève de nombreuses questions:

→ Comment les paysages d'aujourd'hui se sont-ils créés?

→ Quel rôle la politique de développement territorial a-t-elle joué et devra-t-elle jouer à l'avenir?

→ Quels facteurs vont influencer le développement urbain ces prochaines décennies?

Le rapport sur le développement territorial: un tournant

« Le développement du territoire actuel n'est pas durable », telle était la conclusion du rapport 2005 du Conseil fédéral sur le développement territorial. Cette publication a



marqué un tournant politique et donné l'élan nécessaire à l'élaboration du Projet de territoire Suisse, qui livre une vision du territoire suisse de demain partagée par les trois niveaux politiques du pays. De même, le *Rapport sur le développement territorial* a jeté les bases d'une révision du droit de l'aménagement du territoire, qui tire un trait sur l'extension de la zone à bâtir sur la campagne et promeut l'extension du bâti à l'intérieur des villes et villages.

Le Projet de territoire Suisse prévoit un développement polycentrique du territoire pour atteindre l'objectif d'une Suisse compétitive qui renforce la diversité régionale et la coopération à l'intérieur d'espaces fonctionnels. La révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1), acceptée en 2012 par une nette majorité du peuple, est considérée – surtout par les professionnels – comme un véritable changement de paradigme. Elle renforce la planification stratégique au niveau cantonal (plans directeurs), promeut le développement urbain à l'intérieur du milieu bâti et prévoit l'obligation de réglementer

la taxation des plus-values résultant de mesures d'aménagement.

L'aménagement du territoire « 3.0 » est complexe

L'évolution de l'aménagement du territoire (AT) peut être retracée de la manière suivante:

→ L'« AT 1.0 » consistait à répondre aux besoins de construction en grignotant des terrains en bordure du territoire urbanisé. Dès les années 1980, et notamment en raison de la nouvelle répartition du travail découlant de la mondialisation, de nombreuses friches industrielles bien équipées et bien situées se sont libérées. Leurs propriétaires – le plus souvent des entreprises industrielles – et les autorités avaient une représentation souvent diamétralement opposée de leur avenir.

→ « AT 2.0 ». Ce genre de conflit a pu être de plus en plus souvent résolu autour d'une table de négociations, de nouvelles solutions de gouvernance ont été imaginées de même que des planifications.



Cette phase mettait l'accent sur la négociation entre le secteur public et les propriétaires fonciers.

→ « AT 3.0 ». Avec l'accélération des opérations de développement de l'urbanisation vers l'intérieur, on observe aujourd'hui une augmentation exponentielle du nombre d'acteurs et de rôles en matière d'aménagement du territoire. Les processus traitent des surfaces urbanisées existantes. Or, les

parcelles sont souvent hétérogènes et de petite taille à l'intérieur du milieu bâti. De plus, les références culturelles et émotionnelles – la mémoire des personnes qui y habitent et y travaillent – sont très présentes. L'implication économique et sociale directe, par exemple pour les reconstructions ou les densifications, vient s'ajouter à cette complexité. L'expérience de ces dernières années montre que les habitants disposent de diverses possibilités de s'oppo-

ser à des changements qu'ils ne souhaitent pas. Plusieurs études récentes (cf. contribution V. Polloni dans ce numéro) se sont donc penchées sur les conditions permettant une meilleure acceptation d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Avec l'« AT 3.0 », la complexité croissante des problématiques se traduit par le recours de plus en plus fréquent à un plan d'affectation spécial.



Les planifications tests tributaires de ressources financières

Pour que l'urbanisation vers l'intérieur soit couronnée de succès, il est nécessaire que la population concernée ait son mot à dire. Le processus de planification s'en trouve élargi. Le rôle des participants, très ouvert dans un premier temps, ainsi que la définition des objectifs sont ensuite affinés collectivement. Si la participation dans ce contexte signifiait

« Toute innovation commence par la liberté de se dépasser. »

John Habraken

autrefois que les professionnels « font » le monde et se déclarent prêts à laisser les non-spécialistes participer à leurs réflexions, la participation fonctionne aujourd'hui dans le sens inverse: le défi pour les experts en aménagement du territoire est de s'ouvrir à un monde qui ne les touche pas directement, et de contribuer de façon positive à dynamiser la vie locale.

Les communes peuvent se sentir dépassées par la complexité de telles situations. De leur côté, les promoteurs immobiliers et les offices cantonaux se sont mués en animateurs du développement communal. Pour assumer la responsabilité politique qui leur incombe, les autorités sont souvent dans l'obligation de procéder à des planifications tests ou à des études de faisabilité. Cela représente un défi financier pour les communes de petite taille. Or, les fruits du développement vers l'intérieur ne se récoltent que de nombreuses années plus tard. Il serait donc judicieux – en analogie avec le secteur du logement – de réfléchir à la création d'un « fonds de roulement » qui générerait des fonds libérés en fonction des échéances et permettrait aux communes de jouer un rôle plus actif.

Ne pas confondre le moyen et l'objectif

Depuis la publication du rapport 2005 sur l'aménagement du territoire, le débat porte surtout sur la notion même de densification, alors que le développement vers l'intérieur devrait surtout viser la qualité. Le premier

objectif est de mettre un terme au mitage du territoire par la densification et de préserver les qualités paysagères. L'autre objectif est d'accroître le potentiel d'identification, la lisibilité, le sentiment d'appartenance et l'adéquation des espaces construits. La densification est donc un moyen d'améliorer la qualité du tissu construit. Plus la densité est importante, plus les qualités de l'environnement extérieur des immeubles, notamment les rues, le domaine public et les espaces ouverts méritent une attention particulière.

La participation plus large des habitants permet d'étudier avec les personnes intéressées les qualités à créer dans le cadre de la densification. Les aspects suivants sont particulièrement importants:

→ *Densité et atmosphère*: la même densité peut générer des atmosphères très différentes. Des concepts tels que celui de « création d'une urbanité par la densité » ne sont plus suffisants.

→ *Espaces-rues*: les parcs et les places ne créent pas de continuum urbain; seules les rues le font. Elles relient les quartiers et les pâtés de maisons; leur planification devrait tenir compte de cette particularité, et pas seulement dans les grandes villes. Elles occupent la surface la plus importante de l'espace public et ne devraient pas être systématiquement modérées car elles ont une vocation multifonctionnelle.



→ *Aménagement bien documenté*: à l'ère du développement vers l'intérieur, la réflexion doit être basée sur des données tangibles et sur une représentation conforme à la réalité de l'utilisation de l'espace public par la population. Or, il manque, dans les grandes opérations de densification vers l'intérieur, un « avocat de l'espace public ». Avec la généralisation des smartphones et autres technologies de l'information, il est aujourd'hui possible de collecter des données pour analyser et représenter les trajets quotidiens entre le lieu de travail, le domicile et les activités de loisirs. De plus, les données des médias sociaux offrent de nouvelles possibilités de représentation des qualités des sites – par exemple par la cartographie émotionnelle qui transforme les perceptions subjectives en caractéristiques spatiales quasiment objectives, et donne des informations utiles aux aménagistes. Ces technologies ouvrent de nouvelles possibilités d'associer la population à ces processus.

→ *Dépasser l'héritage des années 1980*: la planification d'affectation, qui a force obligatoire pour les propriétaires fonciers, est réalisée en référence à des valeurs spécifiques à chaque parcelle, par exemple l'indice d'utilisation du sol. Ces indices incarnent une culture de l'aménagement du territoire focalisée sur la parcelle, sans vue d'ensemble et sans vision d'un développement créateur d'identité. Or l'échelle utile est celle du quartier ou d'un secteur d'une surface intermédiaire entre la parcelle (privée) et la ville (territoire public).

→ *Sauts de densité bien placés*: lorsqu'il y a des gradients de densité marqués, on observe dans l'organisation spatiale des espaces de transition à partir desquels un quartier se transforme radicalement. Les éléments tels que les maisons, la rue ou les espaces verts interagissent avec leurs particularités respectives et créent des phénomènes et qualités d'un genre nouveau. Autrefois, on igno-

rait ces interactions urbanistiques lorsqu'on augmentait la densité selon le principe de l'arrosoir, que l'on densifiait sélectivement les quartiers de villas ou encore que l'on appliquait la règle empirique selon laquelle seul un doublement de l'indice d'utilisation du sol peut rendre l'opération rentable.

Le développement territorial s'inscrivant obligatoirement dans des cycles de longue durée, il importe de rester attentif aux turbulences plus ou moins prévisibles qui transformeront notre milieu bâti. Aujourd'hui, la digitalisation des données est déjà une réalité; s'il prétend « coller au réel », l'aménagement du territoire ne peut ignorer ce fait. Le big data modifie non seulement les méthodes d'analyse des paysages urbains mais ces paysages eux-mêmes. Dans le domaine des transports, par exemple, les technologies de mise en réseau sont sur le point d'apporter un saut quantique en termes d'efficacité. Une récente étude de l'OCDE effectuée à Lisbonne montre que les concepts de covoiturage permettent de renoncer à toutes les places de stationnement en surface et à la moitié des parkings souterrains. Quant aux voitures autonomes, elles pourraient tout aussi bien être un fléau qu'un bienfait. La meilleure manière de prévoir est donc de façonner nous-mêmes notre futur.

Cependant, les hautes écoles restent à la traîne avec leurs analyses descriptives, leurs rapports de situation et leurs boussoles en tous genres. La recherche interdépartementale et interfacultés peine encore à se mettre en route. Il serait nécessaire que les hautes écoles accompagnent de manière critique le changement de paradigme que constitue le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, de manière à en montrer les différentes facettes. Pour cela, elles devraient adopter tour à tour le rôle d'expert et celui de fou du roi qui se permet de poser des questions impertinentes.

—

(traduction)



JORIS VAN WEZEMAEL, *1973, travaille à l'interface entre l'économie et la science. Après son doctorat en géographie il a dirigé le centre de recherche de l'EPFZ Wohnforum, puis a été nommé, en 2009, professeur de géographie humaine à l'Université de Fribourg. Il est aujourd'hui privat-docent au Département d'architecture de l'EPFZ et responsable du mandat de la fondation de placement pour des logements à prix avantageux Adimora (groupe Pensimo).

DEVELOPPEMENT VERS L'INTERIEUR: INSPIRATIONS POUR LA PRATIQUE

SOUTIEN ACCRU AUX VILLES ET AUX COMMUNES

En 2016, le Conseil national et le Conseil des Etats ont donné leur aval à un programme quinquennal d'impulsion dénommé « Développer vers l'intérieur », dont le but principal est d'apporter aux villes et aux communes une aide accrue en matière de développement vers l'intérieur. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et l'ARE ont confié la mise en œuvre de ce programme d'impulsion à l'association VLP-ASPAN qui, en tant qu'association faitière pour l'aménagement du territoire en Suisse, bénéficie d'une solide expérience en matière de conseils, de formation et de présentation d'exemples de bonnes pratiques. Ainsi, l'association a étoffé son offre de prestations spécialisées en vue de la mise en œuvre de ce programme.

CONSEIL: DES EXPERTS SOUTIENNENT LES COMMUNES

A travers son centre de compétences « Sites en dialogue », lancé en 2012, l'association VLP-ASPAN soutient les villes et les communes pour toutes les questions liées au développement urbain. Une équipe d'experts propose son savoir-faire pour les procédures de planification complexes et les situations problématiques. Les communes peuvent obtenir ce service-conseil par téléphone ou le demander via le site Internet.

BONS EXEMPLES: LES IDENTIFIER ET LES FAIRE CONNAÎTRE

L'association VLP-ASPAN collecte, évalue et publie un recueil de bons exemples de développement vers l'intérieur qui pourront inspirer et aider les communes. Les exemples pratiques sont présentés dans des publications richement illustrées et d'une lecture aisée telles que le magazine Inforum. En 2018, le site Internet www.densipedia.ch online permettra d'aborder en ligne ces questions.

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT: DÉVELOPPER LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE PLANIFICATION

Dans son offre de formation et de perfectionnement, l'association VLP-ASPAN fait la part belle aux questions relevant du développement vers l'intérieur. Elle organise des congrès, des colloques, des séminaires et des cours qui favorisent les échanges d'informations et d'expériences entre les représentants de la sphère politique, de l'administration et du monde professionnel, sur des aspects tels que la qualité du milieu bâti, le droit, le développement des friches, la protection des paysages construits et la densification.

Plus d'informations:

à www.vlp-aspan.ch

à Annemarie Straumann, annemarie.straumann@vlp-aspan.ch



 **Impulsion**
Développer vers l'intérieur

Les plans directeurs cantonaux posent de nouveaux jalons. Bilan intermédiaire dans l'optique de la Confédération

Claudia Guggisberg

claudia.guggisberg@are.admin.ch

La Confédération examine actuellement les nouveaux plans directeurs cantonaux adaptés à la loi fédérale révisée sur l'aménagement du territoire. Les cantons sont confrontés au défi d'adopter des stratégies de densification qui concilient la croissance de la population et des emplois avec le principe d'une utilisation mesurée du sol. Pour atteindre cet objectif, ils disposent des leviers principaux suivants: la délimitation du territoire d'urbanisation et les prescriptions sur la densification et le dimensionnement des zones à bâtir. Ils devront ensuite prouver à la Confédération qu'ils atteignent leur objectif à long terme en rédigeant à intervalles réguliers un état des lieux.

Les plans directeurs cantonaux jouent un rôle clé dans la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée. Permettant d'orienter l'urbanisation vers l'intérieur des villes, ils doivent répondre à une série de besoins:

→ Où et dans quelles conditions de nouveaux classements de terrains en zone à bâtir sont-ils possibles?

→ Où faudra-t-il réduire des zones à bâtir surdimensionnées – par rapport au développement attendu d'un canton?



→ Comment les communes ayant déjà épuisé les possibilités de classement en zone à bâtir peuvent-elles encore se développer?

Telles sont les questions, délicates et parfois aussi très politiques et émotionnelles, que les cantons doivent négocier avec les responsables de leurs régions et de leurs communes, et également soumettre à la population lors de débats publics.

L'ARE, de son côté, a pour tâche d'évaluer si les stratégies de développement de l'ur-

banisation définies dans les plans directeurs permettront d'atteindre les objectifs de la LAT révisée et d'assurer une mise en œuvre correcte des prescriptions fédérales. Le *Complément au guide de la planification directrice* et les *Directives techniques sur les zones à bâtir* de mars 2014 constituent à cet égard de précieuses bases d'évaluation. Grâce à ces instruments, l'ARE peut examiner les plans des cantons à la même aune, en toute transparence et traçabilité, malgré des différences d'approches parfois importantes d'un canton à l'autre.

Entrée en vigueur en 2014, la nouvelle LAT prévoit que les cantons adaptent leur plan directeur d'ici fin avril 2019. Plus des deux tiers de ce délai sont déjà écoulés; c'est l'occasion pour la Confédération de dresser un bilan intermédiaire. A la mi-novembre 2017, le Conseil fédéral a pu approuver neuf plans directeurs, alors que cinq autres sont en cours d'examen en vue de leur approbation. Concernant les autres plans directeurs, les travaux sont bien avancés et pour la plupart un examen préalable par la Confédération a déjà eu lieu ou est en cours.

Les cantons définissent les différents types d'espace sur leur territoire

Désormais, chaque plan directeur cantonal doit comporter une stratégie de développement territorial qui indique les grandes orientations choisies. Ces stratégies donnent un aperçu intéressant du développement territorial souhaité en Suisse. On remarque notamment qu'elles utilisent et concrétisent le Projet de territoire Suisse. Elles jouent ainsi un rôle charnière entre le niveau national et

les mesures prévues dans les plans directeurs dont les effets se manifestent surtout au niveau communal.

Il est particulièrement intéressant d'aborder le sujet de l'urbanisation en définissant une typologie des espaces. Cette catégorisation peut être directement appliquée aux plans directeurs, par exemple pour la délimitation du territoire d'urbanisation, la localisation des pôles de développement, le dimensionnement des zones à bâtir ou la détermination de la densité minimale. Le canton de Zurich a fait œuvre de pionnier en définissant cinq types d'espaces: paysage urbain, paysage résidentiel urbain, paysage sous pression, paysage rural traditionnel et paysage naturel. Les autres cantons ont développé une typologie similaire ou ont adapté leur typologie à leurs conditions spécifiques.

Un scénario « moyen » ou « haut » pour anticiper le développement

Pour déterminer l'étendue de son territoire d'urbanisation et celle des zones à bâtir dans

les communes, le canton se fonde sur des hypothèses de croissance de la population et des emplois. La croissance attendue de la population est par conséquent un sujet politique très controversé. Ainsi, dans le canton de Saint-Gall, le gouvernement avait opté pour une hypothèse de croissance prudente. La population a été appelée à se prononcer dans les urnes sur la question de la compétence réservée au gouvernement d'élaborer un plan directeur cantonal – et donc de choisir un scénario de croissance de la population. L'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) prévoit que les cantons ne peuvent pas se référer à une hypothèse de croissance plus élevée que l'actuel scénario « haut » de l'Office fédéral de la statistique (OFS). L'ARE recommande quant à lui de s'appuyer sur le scénario « moyen ». En effet, il est nettement plus simple d'agrandir par la suite le périmètre du territoire d'urbanisation et celui des zones à bâtir que de réduire des capacités déjà accordées.

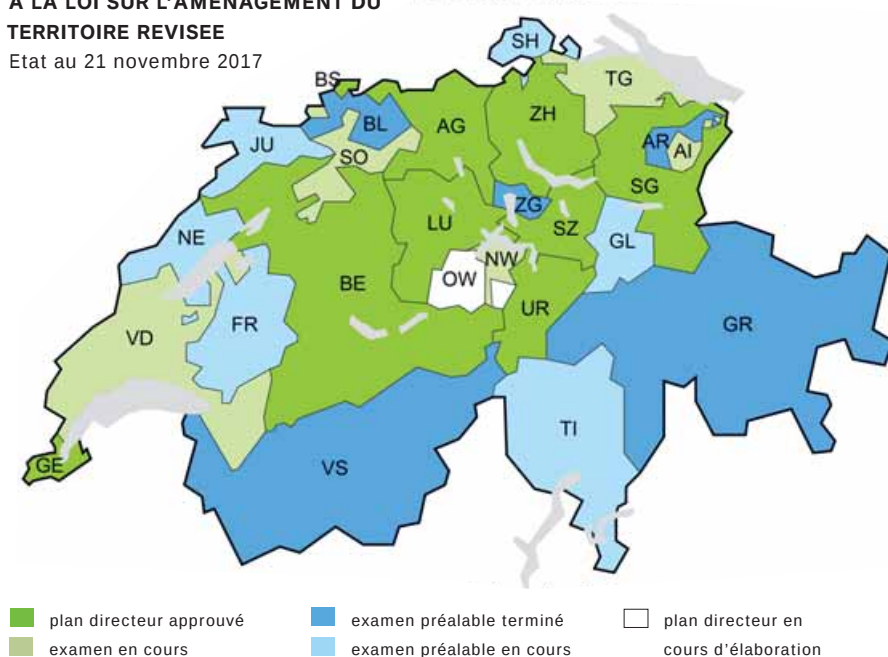
La plus grande prudence s'impose lorsque, à long terme, un déclin de la population est attendu, comme cela est prévu dans le canton d'Uri à partir de 2035. A l'inverse, les cantons dont les scénarios 2015 de l'OFS ont été fortement revus à la hausse – hypothèses parfois contestées par les cantons eux-mêmes – doivent aussi se montrer réservés. A l'heure actuelle, les cantons ont pour la plupart choisi une hypothèse de croissance qui se situe entre les scénarios « moyen » et « haut » de l'OFS. Les hypothèses de croissance retenues par les cantons pour le dimensionnement des zones à bâtir présentent un tableau différent: plus de la moitié des cantons se sont référés au scénario « haut » de l'OFS.

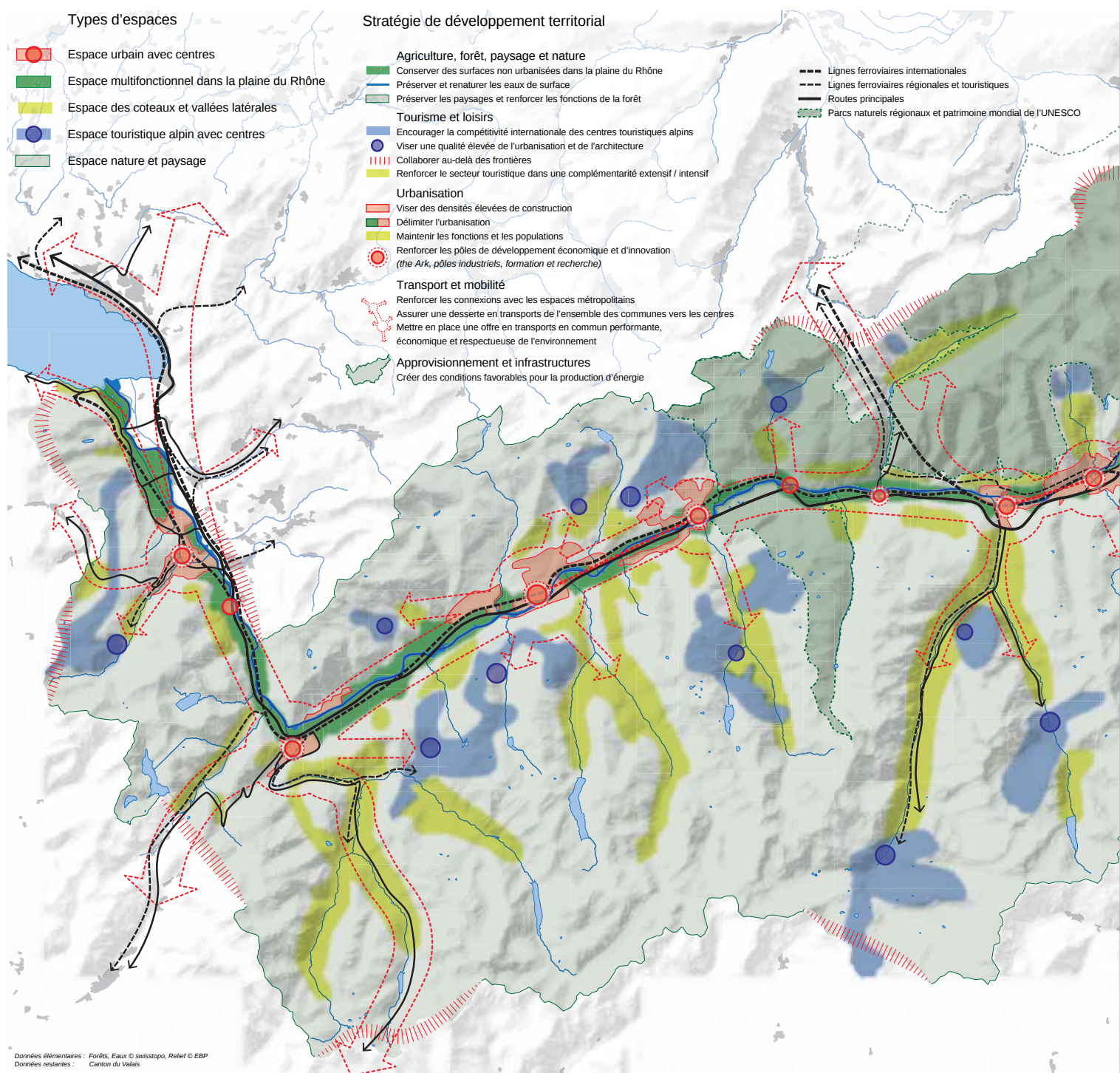
Définition de priorités quand le territoire d'urbanisation est trop étendu

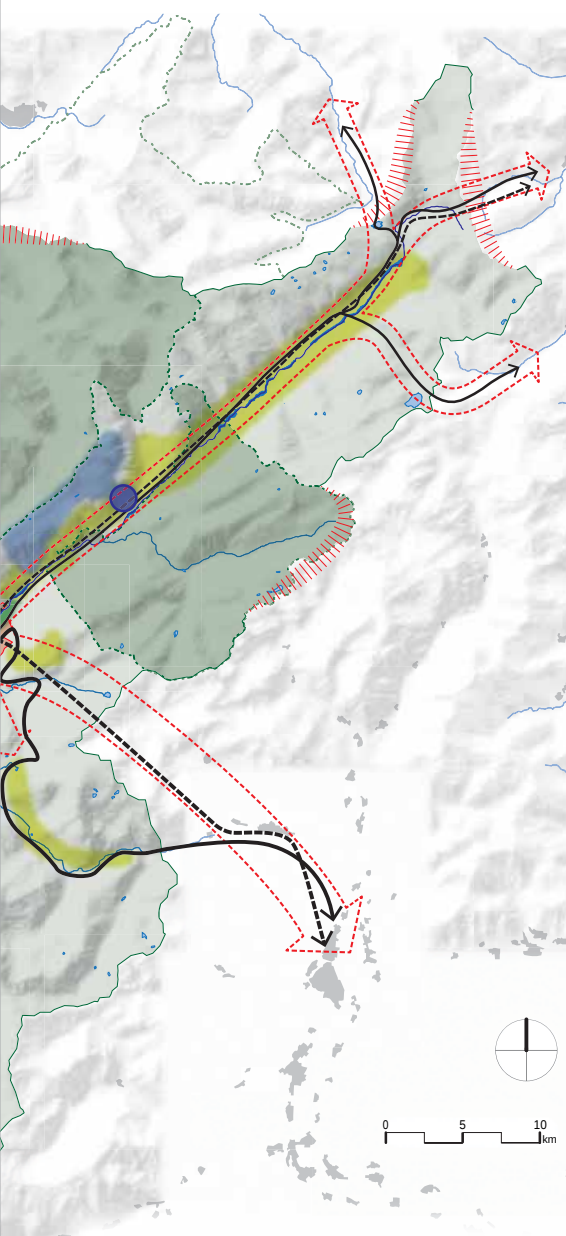
La délimitation du territoire d'urbanisation est le sujet qui donne le plus de fil à retordre à la Confédération et aux cantons. Ce périmètre peut susciter, du moins à court terme, des

ADAPTATION DES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX A LA LOI SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE REVISEE

Etat au 21 novembre 2017







Concept cantonal de développement territorial

Carte de synthèse

CANTON DU VALAIS
KANTON VALAIS
Département de l'économie, de l'énergie et du territoire

attentes irréalisables dans le cadre des plans d'affectation. En effet, il faut tenir compte des différences d'horizon: quinze ans pour les zones à bâtir, vingt à vingt-cinq ans pour le périmètre du territoire à urbaniser. Il faut savoir qu'un terrain inclus dans le territoire d'urbanisation n'obtient pas automatiquement un droit à un classement ultérieur en zone à bâtir – ce qui n'est pas facile à comprendre pour la population.

Dans le cadre de l'examen des plans directeurs, l'ARE vérifie que le canton se base sur des hypothèses plausibles pour délimiter son territoire d'urbanisation. Si ce territoire est trop étendu, l'ARE émet une réserve lors de la procédure d'approbation, et contrôle ce point dans le cadre des rapports sur l'état de la planification directrice à établir régulièrement par le canton. Si le territoire d'urbanisation est cartographié, l'ARE n'a d'autre choix que de définir des priorités avec le canton et de soustraire une partie des surfaces du territoire d'urbanisation approuvé en tant que « coordination réglée ». Dans quelques cantons – Genève et Berne, par exemple –, c'est la surface minimale d'assolement qui fixe des limites claires au développement de l'urbanisation.

Assurer la cohérence entre dimensionnement des zones à bâtir et densification

Au début des travaux d'adaptation des plans directeurs, le calcul du taux cantonal d'utilisation selon les *Directives techniques sur les zones à bâtir* a suscité beaucoup de scepticisme. On craignait que l'aménagement du territoire ne tourne en une opération de comptabilisation de surfaces chiffrées et que sa dimension créative disparaisse. Entre-temps, l'expérience a montré qu'il était judicieux de calculer le taux cantonal d'utilisation au tout début des travaux d'élaboration du plan directeur cantonal, et d'affiner ce taux avec l'ARE. Lorsqu'un cadre général a été fixé pour les zones à bâtir, le canton peut se concentrer sur la formulation de mesures

précises adaptées aux situations spécifiques. Le calcul du taux cantonal d'utilisation est vite fait et sert de « diagnostic ». Pour la « thérapie », il faut abandonner les mathématiques et faire preuve de créativité et d'audace.

L'ensemble des indications et mesures relatives au développement de l'urbanisation vise deux objectifs à mettre en œuvre par le canton:

- le respect des prescriptions du droit fédéral dans le cadre de la mise en œuvre et
- une meilleure approche des questions de densification.

Là où cet ensemble semble trop peu rigoureux ou présente des lacunes, l'ARE essaie d'apporter des correctifs dans le cadre de la procédure d'approbation en formulant des réserves et en demandant des compléments. Il peut également assurer un suivi étroit au moment de l'élaboration des rapports successifs par le canton.

L'approbation du plan directeur représente une première étape importante, mais la phase la plus exigeante et la plus intense est certainement la suivante: celle de la mise en œuvre dans les régions et les communes. Pour la Confédération, l'approbation ne signifie pas non plus la fin des travaux. Les cantons doivent établir un rapport tous les quatre ans. L'enjeu sera alors d'obtenir des informations sur les principales questions de mise en œuvre de la stratégie avec le moins possible de données, de vérifier l'efficacité du plan directeur en concertation avec le canton et de prendre, le cas échéant, des mesures correctrices appropriées.

— (traduction)

à Informations complémentaires:

Association suisse pour l'aménagement national, VLP-ASPAN, « Territoire & environnement » 3/2017: **Tendances en matière de planification directrice cantonale – Bilan intermédiaire de la mise en œuvre de la LAT 1.**
à www.vlp-aspan.ch



CLAUDIA GUGGISBERG, *1962, a étudié la géographie et l'histoire à l'Université de Berne. Elle dirige depuis 2008 la section Planification directrice de l'ARE. Avec son équipe, elle est responsable de l'examen préalable et final des plans directeurs cantonaux, et de leurs adaptations en vue de leur approbation par le Conseil fédéral. De plus, elle est chargée de présider la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT).

« Nous, les cantons,
avons besoin de
solutions sur mesure
pour le développement
territorial. »

Interview: Pieter Poldervaart
Photos: Martin Bichsel



La loi fédérale révisée sur l'aménagement du territoire demande des efforts aux cantons: ils doivent en effet lutter efficacement contre le mitage du territoire en utilisant la planification directrice et encourager le développement de l'urbanisation vers l'intérieur dans les communes. Stephan Attiger, directeur cantonal des constructions, explique comment le canton d'Argovie s'y prend pour assumer cette tâche délicate. Il souligne que, dans cet exercice, les limites communales, cantonales et nationales perdent de leur importance au profit d'une réflexion à l'échelle des espaces fonctionnels.

Le canton d'Argovie est considéré comme le centre logistique de la Suisse. Mais, en réalité, c'est aussi un canton résidentiel attractif, un important fournisseur de produits agricoles, et il dispose d'espaces naturels diversifiés. Quelles sont les principales évolutions en matière d'aménagement du territoire?

Le Conseil fédéral vient d'approuver notre plan directeur ainsi que le projet de territoire et la stratégie d'urbanisation. Maintenant c'est aux communes et aux groupements d'aménagement régional de prendre le relais. Les plans d'affectation de détail notamment permettent de poser les jalons d'un développement urbain de qualité. Plusieurs projets routiers cantonaux sont également très importants, car l'accessibilité en transports publics et en trafic individuel motorisé est un facteur d'attraction décisif. La locomotion douce prend également de l'importance car notre espace est très limité, surtout dans les villes et les agglomérations.

La situation du canton dans le triangle Berne, Zurich et Bâle pose des défis particuliers. Comment faites-vous en sorte que le canton ne soit pas qu'un prestataire de services et un canton-dortoir?

Nous devons prendre du recul par rapport à une vision purement cantonale. L'espace fonctionnel va prendre de l'importance à l'avenir; les limites cantonales et communales ne joueront plus qu'un rôle secondaire. Les centres de Berne, Zurich et Bâle ont besoin de la main-d'œuvre argovienne pour réaliser des performances économiques. Nos PME sont des fournisseurs importants, et le canton d'Argovie apporte une contribution essentielle à l'approvisionnement logistique des centres. Les énormes flux de pendulaires qui franchissent chaque jour les limites du canton dans les deux sens sont le reflet de ces relations fonctionnelles.

Le territoire argovien, qui compte 213 communes, est très finement structuré. N'est-ce pas un obstacle lorsqu'on réfléchit en termes d'espaces fonctionnels?

Dans le domaine des constructions, nous jouissons d'une grande autonomie au niveau communal. Cela peut être positif car les personnes sur place connaissent parfaitement le contexte des décisions à prendre. D'un autre côté, la diversité des réglementations communales en matière de construction et d'affectation en retarde la mise en œuvre. A l'heure actuelle, le canton examine plus de 300 procédures d'élaboration et de révision de plans d'affectation et de plans d'affectation spéciaux. Nous cherchons comment nous pourrions harmoniser les dispositions et prescriptions. Les définitions de termes et les méthodes de mesure sont déjà harmonisées. Cependant, les règlements de construction et d'affectation restent très différents.

Les fusions de communes seraient-elles une solution?

Quelques fusions sont en cours, mais aucune réduction marquante du nombre de communes n'est prévue. Les limites communales font souvent obstacle aux planifications de

« Il faut saluer le fait que la population continue de porter un regard critique sur la croissance. »

qualité. En matière d'aménagement du territoire, les concepts de développement régionaux dans les douze groupements d'aménagement régionaux (*Regionalplanungsverband, REPLA*) sont très utiles. Chaque région s'est dotée d'une vision stratégique qui devrait orienter les plans d'affectation communaux. Ces *REPLA* ont pour tâche de coordonner les planifications au niveau régional – c'est-à-dire de veiller à ce que les prescriptions communales tiennent compte de ces stratégies.

Pouvez-vous présenter des exemples pour lesquels l'harmonisation et la réflexion à l'échelle régionale ont fait leurs preuves?

Les quatre communes du Sisslerfeld, dans le Fricktal par exemple, ont harmonisé leurs règlements de construction et d'affectation. L'installation des sites de production et de logistique de Coop à Schafisheim a nécessité une planification au-delà des limites communales. Cela montre que, pour les projets d'envergure, les communes concernées sont capables de coordonner leurs plans et règlements de construction et d'affectation en fonction des nécessités. Cependant, ce type d'harmonisation n'est pas encore institutionnalisé.



Le canton d'Argovie connaît une forte croissance dans le secteur des services mais aussi en tant que canton résidentiel. Que faites-vous pour maîtriser le développement des transports et de l'urbanisation?

La coordination de l'urbanisation, des transports et des espaces non construits est un défi de taille que nous prenons très au sé-

rieux, tant en matière de planification qu'au niveau de la mise en œuvre. Dans certains endroits, nous avons atteint les limites de capacité sur le rail comme sur la route. Pour les transports publics, nous nous battons pour maintenir le plus grand nombre possible de correspondances avec le réseau ferroviaire national et pour assurer le trafic pendulaire vers les centres de Zurich, Berne et Bâle. Pour ce qui est du trafic individuel motorisé,

« Le concept «un peu de tout partout» que l'on prônait encore dans de nombreux endroits ces dernières décennies n'est plus d'actualité. »

l'axe est-ouest est presque toujours saturé – sur la N1, nous n'avons plus que 20 jours par an sans bouchons. Il en résulte un trafic d'évitement toujours plus important sur les routes cantonales. Or, celles-ci ne sont pas conçues pour un tel trafic et atteignent aussi leurs limites. Au lieu d'aménager tous les nœuds, nous envisageons d'élargir la N1 en la dotant de six pistes et d'optimiser les liaisons avec les routes cantonales.

Et comment les communes peuvent-elles réagir face à cette croissance du trafic?

Le plan général communal des transports est un instrument essentiel dans les communes. Le projet de territoire cantonal argovien, qui définit différents types d'espace, est une base de décision importante: la croissance doit être canalisée dans les territoires bénéficiant d'une bonne infrastructure ou dotés de réserves d'expansion. Le concept «un peu de tout partout» que l'on prônait encore dans de nombreux endroits ces dernières décennies n'est plus d'actualité. La question de savoir s'il faut traiter un dossier de façon centralisée ou décentralisée doit être étudiée avec soin en fonction de différents critères – et notamment en tenant compte de l'aspect des transports.

Comment cette répartition se fait-elle?

Le canton d'Argovie est un canton de régions: le Fricktal est tourné vers Bâle, le Freiamt supérieur vers Zoug et la Suisse centrale, Zofingue vers Berne et Aarau est à vingt-quatre minutes en train de Zurich. Nous avons donc déterminé plusieurs axes de développement. Dans les endroits bénéficiant d'une bonne accessibilité, nous avons défini dans le plan directeur des pôles résidentiels là où il était encore possible de classer des terrains en zone à bâtir. Il est par ailleurs important de cristalliser le développement autour des gares pour profiter des liaisons en transports publics.

Quels sont les effets de la loi sur l'aménagement du territoire révisée (LAT1) dans le canton d'Argovie, et notamment du point de vue du plan directeur et des lois sur les constructions qu'il faudra modifier?

Lors de la votation, ce projet de loi a été mieux accepté chez nous que par la moyenne de la population suisse, démontrant qu'il y avait eu une réelle prise de conscience des problèmes. Cependant, le fait de densifier sans assurer un habitat de qualité peut susciter des craintes quant au maintien de la qualité du tissu bâti actuel. Cela conduit à des blocages et peut freiner les projets de développement dont nous aurions précisément besoin sur des sites appropriés. Si l'on s'en tient aux prévisions de croissance, le canton d'Argovie doit de toute urgence développer ses infrastructures pour encourager le développement vers l'intérieur et stopper le mitage du territoire. Tous les acteurs sont parties prenantes: Confédération, cantons, régions, communes, aménagistes, milieux économiques et particuliers; tous endossent une grande responsabilité. L'aménagement du territoire est l'exemple même d'une tâche partagée.

Cela semble être une montagne, et il faudrait en outre pratiquer un urbanisme de qualité?

Les mots-clés à mentionner dans ce contexte sont: architecture de qualité, espaces publics attrayants permettant la rencontre, approche réfléchie du patrimoine bâti et coordination adéquate de l'urbanisation, des transports et des espaces ouverts. Cela passe par le développement économique dans les sites appropriés et par la création d'espaces de détente pour notre population en pleine croissance. Chapeauter tout cela est, je vous l'accorde, un énorme défi.

Dans le canton d'Argovie, économie rime avec logistique, et ce secteur requiert des surfaces très importantes. Quelles sont les solutions esquissées?

Il faut penser davantage en termes de coopération et créer des parcs d'activités commerciales et artisanales qui permettraient une mise en commun des infrastructures, par exemple des quais de déchargement adaptés aux camions de 40 tonnes. La construction sur plusieurs étages est encore peu répandue dans le secteur industriel. Pourtant, ce serait un bon moyen de réduire le gaspillage de sol. Il faudrait, dans la mesure du possible aussi, aménager les parkings en sous-sol. Nous devons toutefois comprendre que les entreprises dynamiques ont besoin de certaines réserves de terrain. Nous avons par conséquent introduit dans notre loi sur les constructions un article prévoyant que



STEPHAN ATTIGER, *1967, a suivi une formation en marketing et management. Il a présidé le conseil d'administration de diverses entreprises. Depuis 2012, il dirige en tant que conseiller d'Etat le Département des constructions, des transports et de l'environnement du canton d'Argovie.



les propriétaires fonciers peuvent conserver leurs réserves de terrain pour les quinze prochaines années sans qu'il leur soit imposé un délai de construction. Les réserves en commun ou les affectations provisoires sont également possibles, ce qui peut être intéressant d'un point de vue économique.

Revenons à la LAT 1, dont le credo est la mobilisation des réserves à bâtir. Où en est le canton d'Argovie à cet égard?

Nos réserves à l'intérieur du milieu bâti comprennent 1400 hectares de zones d'habitation et mixtes, près de 700 hectares de zones

« La densification vers l'intérieur nécessite un important travail de communication. »

d'activités et 240 hectares de zones d'utilité publique. D'autres réserves dorment dans des friches industrielles abandonnées ou qui sont l'objet d'utilisations intermédiaires. Comme ces réserves à bâtir ne sont pas toujours situées là où il y a de la demande, des transferts de terrains à bâtir sont possibles à certaines conditions. Ce n'est que lorsqu'il n'existe plus de réserves pour un développement souhaité ou pour certains projets particuliers que des extensions limitées du milieu bâti sont possibles. On observe d'ailleurs que ces extensions sont très convoitées, car il est beaucoup plus simple de construire en rase campagne que de concevoir un projet de développement qualitatif de l'urbanisation vers l'intérieur ...

Quelles modifications du développement de l'urbanisation attendez-vous, à long terme, de la révision du plan directeur?

La délimitation du territoire d'urbanisation dans le but de répondre aux besoins jusqu'en 2040 et l'orientation prioritaire de la croissance dans les pôles de développement à vocation économique et résidentielle devraient considérablement freiner la perte de surfaces cultivables observée ces dernières années. Je suis par ailleurs convain-

cu que nous allons parvenir à une bien meilleure qualité d'urbanisation à long terme. Il faut d'ailleurs saluer le fait que la population continue de porter un regard critique sur la croissance et que les autorités lui répondent en promouvant une urbanisation de qualité.

La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire a-t-elle modifié les modes de collaboration entre les communes et les régions, d'une part, et avec le canton, d'autre part?

La collaboration s'est intensifiée. Dans le canton d'Argovie, le plan directeur cantonal n'était auparavant que le reflet des décisions prises par les communes dans leurs plans d'affectation. Cela a favorisé une tendance au mitage. Désormais, nous devons étudier des alternatives, motiver précisément les utilisations que nous souhaitons et faire une pesée minutieuse des intérêts en présence.

Pouvez-vous nous donner un exemple de densification particulièrement réussie?



Il faut souvent attendre plusieurs années avant de voir les effets des instruments de l'aménagement du territoire. Mais il existe déjà de bons exemples: Baden-Nord, Torfeld Sud à Aarau ou le quartier de la gare de Lenzburg. Dans les agglomérations et les petites communes également, des quartiers résidentiels intéressants sont créés ainsi que des quartiers mixtes bâtis sur des friches industrielles. En outre de nombreuses communes font des efforts pour aménager leur place du village et rendre leurs rues plus attractantes pour les piétons et les vélos. La population est devenue plus sensible aux espaces publics de qualité.

Les déclassements prévus dans certaines communes par le nouveau plan directeur restent un sujet brûlant. Où en est la procédure?

Dans le canton d'Argovie, six communes sont concernées. Elles ont un délai de trois ans pour réduire leurs zones à bâtir surdimen-

sionnées. Trois communes ont déjà terminé cette procédure; les autres y travaillent.

Comment réagissez-vous lorsque des communes qui pourraient selon vous densifier des quartiers s'opposent à toute augmentation de l'indice d'utilisation du sol?

La densification de qualité est le maître mot en la matière. La population observe à juste titre d'un œil critique le travail des autorités. Le fait d'augmenter l'indice d'utilisation du sol sans l'assortir de critères de qualité n'est pas une solution et n'est pas prévu par le nouveau plan directeur. Plus les exemples de développement de l'urbanisation vers l'intérieur seront convaincants sur le plan qualitatif, mieux la population les acceptera. Il faut réussir à trouver des solutions viables et durables dans le tissu bâti, à préserver le patrimoine bâti et à réaliser des constructions phares. La participation ne doit pas être une farce: les gens veulent réellement participer. La population souhaite également savoir ce qui se passe et comment son environnement se transforme. La densification vers l'intérieur nécessite par conséquent un important travail de communication.

Beaucoup de changements sont en cours en Suisse en matière d'aménagement du territoire. Quelles sont vos attentes par rapport à la Berne fédérale?

De façon générale, il faudrait encore améliorer la coordination entre les politiques sectorielles. En matière d'aménagement du territoire, je souhaite que la Confédération présente ses planifications et projets le plus tôt possible aux cantons et qu'elle leur laisse suffisamment de marge de manoeuvre pour leurs planifications: les situations diffèrent considérablement d'un canton à l'autre. Il est donc judicieux que les cantons puissent trouver des solutions sur mesure dans le cadre de l'application de la LAT, car ces solutions seront aussi plus facilement applicables.

— (traduction)

Toute densification requiert délicatesse et finesse

Verena Poloni Esquivié

verena.poloni@bd.zh.ch

Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur vise à couvrir autant que possible la demande de surfaces constructibles à l'intérieur des zones à bâtir existantes. L'un des moyens de mettre en œuvre cette stratégie consiste à densifier des parcelles déjà construites. Même si cette manière de procéder est bien acceptée sur le principe, il arrive régulièrement qu'une majorité de personnes s'oppose à un projet de densification concret tout près de chez elles. En organisant une exposition itinérante, des rencontres sur l'aménagement local et diverses manifestations sur le thème du développement à l'intérieur du milieu bâti, l'Office cantonal du développement territorial de Zurich encourage le dialogue et la compréhension mutuelle entre les autorités et la population.

Dans le cadre de sa stratégie de développement territorial à long terme (LaRES), le canton de Zurich a lancé le projet sectoriel « Acceptation de la densité »¹ pour étudier les raisons du refus, ou au contraire de l'adhésion, à un projet de densification de l'habitat. Il est indéniable qu'une densification a pour effet de changer l'environnement social de chaque habitant d'un quartier, et de faire naître certaines incertitudes. Selon cette étude, les oppositions sont motivées par diverses craintes: diminution de la surface habitable, restriction de la sphère privée, disparition d'espaces ouverts ou augmentation de loyer. En revanche, la population est mieux dispo-

sée si des plus-values qualitatives sont avancées, telles que la création de nouveaux espaces ouverts, un accroissement de l'offre locale de services ou une diminution des nuisances de bruit. De telles plus-values ne

garantissent toutefois pas une adhésion automatique aux projets de densification. Néanmoins, lorsque les processus d'aménagement du territoire tiennent compte de ces aspects, les projets sont mieux acceptés.



Ces espaces urbanisés possédant une densité de population pratiquement identique constituent trois types distincts d'urbanisation présentant des qualités différentes.

La nouvelle culture de l'aménagement exige une communication ciblée

Pour toute opération de densification, il est donc important d'identifier quels sont les groupes de population touchés par ces changements qualitatifs (désavantages ou au contraire bénéfiques). Les participants à ces processus doivent pouvoir s'exprimer quant aux conséquences prévisibles de l'opération sur la physionomie du milieu urbain et sur le vivre-ensemble. Cela passe par un meilleur dialogue avec les communes et les riverains impliqués, et par une réflexion ciblée à ce sujet. La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (LAT) a entraîné un changement de paradigme en encourageant un développement de l'urbanisation vers l'intérieur, mais le oui clair dans les urnes a également initié un changement dans la collaboration entre la Confédération, les régions, les cantons, les communes et la population. Cela se traduit notamment par un changement de culture de l'aménagement du territoire, qui accorde une plus grande attention aux pourparlers, à la négociation, à la coopération et à la communication.



Eveiller la compréhension, faciliter la participation

L'Office du développement territorial du canton de Zurich (ARE ZH) encourage le dialogue de plusieurs manières. Afin de mieux faire comprendre la thématique de la densification, l'ARE ZH a organisé en 2014, avec la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse l'exposition itinérante « Comprendre la densification », qui a été présentée dans différents lieux. De plus, l'ARE ZH a développé un jeu de cartes. Il a aussi organisé des rencontres ré-

gulières entre le canton et les communes ayant pour thème des questions d'aménagement local, créant ainsi une précieuse plateforme d'échange. Ces rencontres ont pour but d'ouvrir des discussions sur les objectifs et les défis de la mise en œuvre de la LAT. En 2016, l'ARE-ZH a organisé, conjointement avec l'Association zurichoise des secrétaires municipaux et des administrateurs, une série d'« Ateliers de mise en œuvre du développement de l'urbanisation vers l'intérieur ». Cinq vidéos de ces ateliers ont été produites.² Outre le renforcement de cette participation formelle, l'ARE-ZH accorde une grande importance aux procédures informelles de participation au développement communal, urbain et régional. Ainsi, les administrations sont incitées à assumer des tâches de coordination et de modération. Les activités décrites précédemment montrent qu'avec la LAT révisée, l'aménagement du territoire est devenu plus complexe. Il demande par conséquent davantage de ressources financières et humaines, notamment dans les communes. En effet, les projets de densification ne peuvent réussir que grâce à la mise en place de procédures cohérentes, qui ne portent pas seulement sur des aspects techniques mais associent également la population concernée à la recherche de solutions capables de susciter l'adhésion d'une majorité de personnes.

(traduction)



VERENA POLONI ESQUIVÍE, *1976, a étudié la sociologie, les sciences politiques et la philosophie à l'UT de Dresde. Elle travaille depuis 2014 à l'Office du développement territorial du canton de Zurich, où elle est chargée, en tant que sociologue, d'étudier les aspects sociétaux du développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

¹ www.are.zh.ch > Raumplanung > Langfristige Raumentwicklungsstrategie > Studien > Teil 2 > Akzeptanz der Dichte
² www.innenentwicklung-umsetzen.ch

Densification d'un quartier de villas

Mariette Beyeler

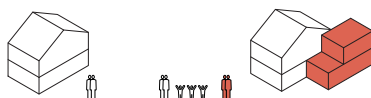
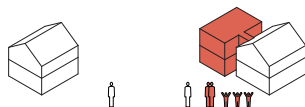
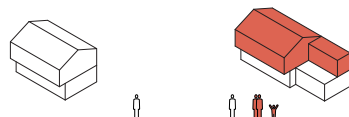
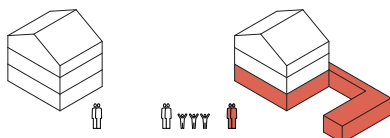
mariette.beyeler@gmail.com

Les quartiers de villas sont souvent considérés comme « terminés » après l'achèvement du processus de planification et de construction. C'est une erreur, car ils recèlent un potentiel intéressant de transformation. La stratégie MetamorphHouse aide les communes et les propriétaires à tirer parti de ces possibilités et à créer de nouveaux volumes habitables grâce à une densification douce.

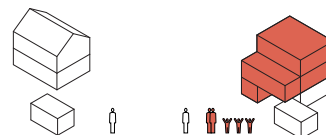
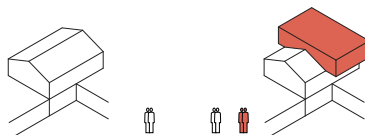
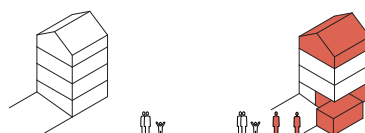
L'activation de réserves de densification dans des quartiers de villas représente souvent une véritable gageure. La stratégie MetamorphHouse vise à sortir d'une telle impasse. Elle propose aux communes d'impliquer les propriétaires privés dans une démarche participative portant sur leur maison et leur parcelle. Elle cherche à leur faire comprendre la densification comme une opportunité de valoriser leur habitat individuel et de le transformer pour en maîtriser le devenir.

Des effets bénéfiques pour les collectivités publiques

La stratégie MetamorphHouse permet d'augmenter le nombre de ménages et de diversifier l'offre de logements, tout en préservant les caractéristiques du milieu bâti et les qualités d'un quartier d'habitations individuelles. Une offre plus diversifiée de logements favorise la mixité, permet le maintien à domicile des personnes âgées et facilite l'accueil de nouveaux habitants (personnes seules ou familles).



La requalification de maisons d'habitation existantes est une stratégie intéressante, qui concilie la préférence de divers ménages pour l'habitat individuel, le développement durable du territoire et un habitat de qualité pour les personnes âgées.



Bien que la stratégie cherche à favoriser d'abord les intérêts des propriétaires, ses effets bénéfiques dépassent le cercle des propriétaires et justifient son soutien par les collectivités publiques. On peut donc considérer la stratégie MetamorphHouse comme un par-

tenariat public-privé, où les intérêts des propriétaires et des communes se rencontrent.

La stratégie MetamorphHouse a été mise en œuvre pour la première fois en 2015 dans le cadre d'un projet pilote à Villars-sur-Glâne,



Une densification douce permet d'augmenter le nombre de ménages qui habitent sur une parcelle construite et de diversifier l'offre de logements, sans altérer les qualités recherchées dans l'habitation individuelle et en préservant le caractère spécifique du quartier.

commune de 12 000 habitants située dans l'agglomération de Fribourg. Grâce à deux conférences publiques et à des ateliers de conseil individualisé aux propriétaires fonciers, elle a atteint ses objectifs qui consistaient à sensibiliser les propriétaires privés aux principes de la densification douce, à les informer du potentiel concret de valorisation de leurs réserves habitables et à les motiver à créer des habitations supplémentaires. Entre le mois d'août 2015 et le mois de mars 2016, quinze propriétaires ont répondu favorablement à l'offre de conseils. Un an après leur participation aux ateliers, huit d'entre eux ont entamé des démarches pour activer leurs réserves à construire et créer un appartement supplémentaire.

L'expérience de Villars-sur-Glâne montre qu'une densification douce suscite l'intérêt des propriétaires fonciers. L'obstacle à surmonter n'est pas lié à un refus de densifier de leur part mais tient davantage au manque d'informations spécialisées sur les possibilités de valorisation et sur les démarches concrètes à entreprendre.

Activation des réserves

Un tel potentiel de densification est largement sous-estimé en Suisse. En effet, même sans réserve de terrains à bâtir, il est souvent possible de réaménager les surfaces disponibles pour créer un logement supplémentaire. Dans le cadre de la stratégie Metamorp-

House, le relevé des réserves de terrains à bâtir a donc été complété par un relevé des réserves de volumes utilisables dans le parc immobilier existant. L'activation de ces réserves signifie, par exemple, la transformation des surfaces fermées telles que des garages ou des combles, mais aussi des pièces peu utilisées, par exemple les anciennes chambres des enfants, pour créer un nouvel espace d'habitation.

(traduction)

à Bibliographie:

Beyeler, Mariette: **MetamorphHouse – Stratégie de densification douce et choisie. Résumé du rapport final sur la mise en œuvre pilote à Villars-sur-Glâne. Office fédéral du logement, Granges, 2017.**



MARIETTE BEYELER, *1967, docteure en sciences, architecte diplômée EPFL, est architecte indépendante. Elle est responsable de la stratégie MetamorphHouse (densification douce de quartiers de villas).

Emergence d'un nouveau modèle de développement territorial en Alsace du Sud

Christelle Barlier

christelle.barlier@aurm.org

Jennifer Keith

jennifer.keith@aurm.org

Le Sud de l'Alsace est une région résidentielle attractive, composée d'un réseau de villes très denses, bien équipées et reliées les unes aux autres. Les 136 kilomètres de frontières avec l'Allemagne et la Suisse, poussent de nombreux travailleurs frontaliers à s'y établir, ce qui engendre de nombreux déplacements du domicile au travail et une pression foncière dans les communes frontalières. L'enjeu actuel est de poursuivre le développement résidentiel, en construisant, dans un contexte déjà dense, des logements de qualité, sans pour autant porter atteinte au cadre de vie des habitants.

Dans les années 60 et 70, la démocratisation de la voiture est allée de pair avec la périurbanisation. On a assisté alors à l'apparition de constructions d'un genre nouveau: les lotissements pavillonnaires, souvent déconnectés des noyaux traditionnels denses.

Aujourd'hui encore, le désir de posséder sa propre maison reste profondément ancré dans les mentalités, mais les attentes contemporaines en matière d'habitat ont évolué. Ainsi par exemple, avec l'augmentation des divorces, les familles monoparentales se multiplient. Elles recherchent sou-

vent des logements plus petits et moins chers. Les seniors, par ailleurs, quittent plus facilement leur grande maison pour vivre en ville, dans des appartements mieux adaptés, spécialement conçus pour répondre à leurs besoins. Autre cas de figure: une partie des ménages préfère éviter les charges que représente l'entretien d'une maison et d'un jardin, préférant donner la priorité aux loisirs.

Le lotissement, tel qu'il a évolué dans les années 2000, avec ses parcelles de dimensions réduites mais au prix élevé, son jardin morcelé et sa promiscuité avec les voisins, séduit de moins en moins. Aujourd'hui les petits habitats collectifs et l'habitat groupé, auxquels on peut avoir accès comme locataire ou comme propriétaire, s'imposent jusque dans les villages.



Le logement social se modernise également. Finis les grands ensembles, place à l'habitat intermédiaire intégré aux tissus urbains existants, avec le recours à toutes sortes d'options originales – réhabilitation de casernes,



La proportion de maisons individuelles dans les villages de l'agglomération de Mulhouse, est passée de 80 % de la construction neuve dans les années 90 à 60 % aujourd'hui. La construction de maisons groupées est passée de 4 % au début des années 90 à 17 % de la production de logements neufs ces quatre dernières années.



constructions à partir de serres horticoles, lofts, etc. – qui contribuent à ce renouvellement urbain. La possibilité de moduler le logement est devenue un critère de choix résidentiel, au même titre que la proximité des services et des transports en commun.

Si les prix des terrains se négocient à près de 30 000 euros l'are près de Saint-Louis, Mulhouse, seulement à vingt minutes de Bâle en train, est particulièrement attractive avec ses appartements neufs vendus entre 2000 et 2500 euros le mètre carré.

Renforcement net de la densification

Depuis la fin des années 70, les lois imposent de lutter contre l'étalement urbain et de protéger les terres agricoles. Elles encouragent des typologies du bâti plus compactes, plus économes en terrain et mieux reliées aux transports en commun. La densité moyenne, dans les extensions urbaines des villages situés autour de Mulhouse, est passée de 10 à près de 20 logements par hectare. La hausse des prix et la rareté du terrain constructible ont également contribué à cette densification. Les villes, et notamment Mulhouse, privilégient le renouvellement urbain et redessinent des morceaux de ville sur d'anciennes friches ou sur des quartiers anciens dégradés. Mulhouse est d'ailleurs la ville la plus dense de l'Alsace du Sud, avec 5000

habitants au kilomètre carré (alors que la moyenne du Haut-Rhin est de 220 habitants au kilomètre carré).

Fort d'expériences de densification plus ou moins réussies, on recherche aujourd'hui un résultat de meilleure qualité, c'est-à-dire des opérations qui ne portent atteinte ni à la qualité ni au cadre de vie. On s'attache, par exemple, à garder des espaces de respiration, comme des parcs, ou des vergers qui restent associés à l'identité des villages.

Une plus grande qualité environnementale et paysagère va d'ailleurs de pair avec la préservation de la biodiversité, de la perméabilité du sol et de la qualité de l'air et permet d'éviter les îlots de chaleur.

Par ailleurs l'intégration paysagère des constructions – qui diminue l'impression de masses bâties – de même qu'une intégration harmonieuse et respectueuse du patrimoine architectural des constructions environnantes, permettent d'aboutir à une meilleure acceptation de la densité.

Un quartier bien desservi, où l'on peut se déplacer en sécurité à pied, en vélo ou en utilisant les transports en commun, est davantage apprécié des habitants. Une gestion différente de la place de la voiture (voirie, parkings) permet des opérations plus vertes

Réhabilitation de l'ancienne caserne Lefebvre à Mulhouse avec la création de 108 logements.

à une échelle plus humaine. Enfin, la densification est d'autant mieux acceptée que l'on parvient à préserver l'intimité des logements et à éviter la promiscuité entre les habitants.

Documents d'urbanisme plus exigeants

En France, on se réfère, pour les questions de développement résidentiel, à quatre documents de planification adaptés aux différentes échelles territoriales: le SRADDET (région), le SCoT (plusieurs intercommunalités), le PLH ou PLUI (intercommunalité) et le PLU (commune).

Les SCoT ont pour objectif de recentrer le développement résidentiel sur les communes les mieux équipées et desservies par les transports collectifs. La loi exige désormais de fixer des objectifs chiffrés modérés de consommation d'espaces agricoles et naturels. Le SCoT de la région mulhousienne vise une réduction de près de 60% de la consommation foncière pour l'habitat. Les SCoT et les PLU fixent des objectifs minimaux de densité pour les opérations résidentielles, en fonction de la desserte par les transports en commun. On trouve également dans les



L'écoquartier Wolf-Wagner réunit les critères d'un aménagement urbain de qualité: desserte par le tram, circulation automobile interdite, parking pour voitures en silo, habitat dense avec entrées individualisées, logements économes en énergie, nombreux espaces verts, noues pour les eaux pluviales, architecture de qualité en lien avec le patrimoine de la cité ouvrière voisine.

SCoT et les PLH la définition des objectifs de diversification des types d'habitat (pourcentage d'habitats individuels groupés, d'habitats collectifs et de logements sociaux).

Les PLU, dont le dessein est d'aboutir à une meilleure qualité urbaine grâce à des orientations d'aménagement et de programmation adéquates, imposent une étude du potentiel de densification dont le but est de réduire les zones d'extension. Ils indiquent,

en plus des règles de construction, des principes et schémas d'aménagement à respecter (desserte, densité, espaces paysagers, gestion des eaux...).

Outils complémentaires

Au-delà des outils réglementaires obligatoires, certaines collectivités développent des moyens adaptés à la mise en œuvre de leur stratégie résidentielle. L'agence d'urba-

nisme de la région mulhousienne (AURM), par exemple, intervient auprès des collectivités pour réaliser des observatoires ou des guides, ou encore pour organiser des événements et débats. Les observatoires permettent d'anticiper en étudiant les tendances et, par la suite, de mieux évaluer les politiques et leurs résultats. On trouve, à l'échelle du département, un observatoire des loyers et un observatoire des friches.

Des intercommunalités ont aussi mis en place des observatoires des disponibilités foncières, du renouvellement urbain ou encore de la construction neuve. Les guides pratiques aident les communes à mieux connaître et utiliser les outils mis à leur disposition (outils fonciers, PLH, PLU et orientations d'aménagement et de programmation). La mobilisation du foncier, et notamment des grandes friches, est souvent complexe et coûteuse pour les petites collectivités. C'est pourquoi des établissements publics fonciers peuvent être créés pour s'occuper de l'achat et de la valorisation des terrains.

On remarque donc qu'au-delà des obligations réglementaires de la planification urbaine, le recours à la pédagogie, à la sensibilisation, à la vulgarisation contribue à la mise en œuvre des politiques publiques des collectivités.

GLOSSAIRE

SRADDET: Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

SCoT: Schéma de Cohérence Territoriale

PLH: Programme Local de l'Habitat

PLU: Plan Local d'Urbanisme

EXEMPLE D'UNE ÉTUDE DU POTENTIEL DE DENSIFICATION DANS UN PLAN LOCAL D'URBANISME



CHRISTELLE BARLIER, *1979, et JENNIFER KEITH, *1978, sont chargées d'études Cohérence Territoriale à l'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne (France). Christelle Barlier est architecte urbaniste. Elle travaille sur la planification des documents communaux et intercommunaux de la région mulhousienne. Jennifer Keith est géographe et spécialiste de l'habitat. Elle est également chargée de missions relatives aux schémas d'aménagement du Haut-Rhin et du Grand Est.

La lente mue d'un site industriel en un quartier vivant

Stefanie Pfändler
s.pfaendler@gmail.com



Le site Viscosuisse est l'un des projets de réhabilitation les plus prometteurs de Suisse centrale: cette friche industrielle de 90 000 m² située sur la commune d'Emmen sera transformée en un quartier diversifié. Le processus est en cours, mais les promoteurs souhaitent prendre leur temps.

Le trajet en RER Lucerne-Emmen prend cinq minutes. Le train traverse le centre de la ville, longe la Reuss pour sortir de l'agglomération et s'arrête à la gare d'Emmenbrücke. L'habitat est moins dense, les rues plus larges, et c'est précisément là que poussera la fameuse Viscosistadt, un projet emblématique dans le canton de Lucerne. Emmen, qui manque depuis longtemps d'espaces ouverts et d'impulsions de développement, souhaite y créer un nouveau cœur bien vivant. Ses objectifs sont ambitieux: d'une surface équivalente à celle de la vieille ville de Lucerne, la friche industrielle où l'on fabriquait la viscosse – c'est ainsi qu'on appelait le nylon dans les années 50 – sera réhabilitée, non à partir d'une feuille blanche, mais pas à pas. Pour y parvenir, l'astuce a consisté à établir un plan d'aménagement de détail qui se contente de fixer les lignes directrices de développement, et de diviser le site en parcelles relativement petites, à réhabiliter par étape. Il s'agit de créer de cette manière une dynamique de développement qui s'adapte de manière flexible à une demande en constante évolution. Viscosistadt devrait devenir un nouveau quartier urbain accueillant des logements et des entreprises, et comportant dix ruelles, cinq places, deux cours intérieures et un parc. La majeure partie des anciens bâtiments industriels devrait y être préservée.

A la recherche de la Viscosistadt

Le bâtiment 745 a été inauguré en septembre 2016. La Haute école d'art et de design de Lu-



Entrée difficile en raison des chantiers, des barrières et des interdictions d'accéder au site.

cerne y a pris ses quartiers. Une extension de ce bâtiment est en construction. Le développement du site bat son plein. A la gare d'Emmenbrücke pourtant, une certaine perplexité s'empare de moi: il paraît que la Viscosistadt est située à trois minutes de la gare, mais rien de tel n'est visible à l'horizon. Quelques panneaux défraîchis annoncent un futur centre commercial et une unité de formation professionnelle, mais aucune trace de la Viscosistadt. Une dame qui attend le bus réagit sans enthousiasme à ma demande de renseigne-

ment: « Vicosi? Aucune idée. » Un monsieur qui se tient devant le café de la gare semble mieux informé: « Ah ! Les étudiants! » soupire-t-il en pointant du doigt dans une direction. Une rue quelconque se faufile entre des immeubles résidentiels et commerciaux. Après avoir traversé – non sans quelques difficultés – la large Gerliswilstrasse, j'aperçois enfin un panneau décent indiquant: Viscosistadt. Est-ce bien cela? Je contemple, dubitative, le grand parking et la façade du bâtiment de fabrication de la Monosuisse SA,

qui promeut le sérieux de sa production de fibres. L'accès est fermé par une barrière, je continue donc mon chemin, espérant tomber sur une entrée accueillante dans ce nouveau quartier d'Emmen. Des bâtiments industriels, des parkings – et des panneaux d'interdiction: « Entrée interdite », « Accès réservé aux livraisons », « Chantier », « Accès interdit » se succèdent, me laissant progressivement douter de l'existence de la Viscosistadt.

« Où se trouve la Haute école de Lucerne? » dois-je encore demander dans une entrée de bâtiment de Monosuisse SA. Des collaborateurs me font signe de continuer dans la même direction. Une enseigne lumineuse indiquant les bâtiments 738/237/741 me renseigne enfin. Je commence à comprendre: la Viscosistadt prend vraiment au sérieux son développement par étapes. Des industries sont encore actives dans ce secteur. L'entreprise Monosuisse, qui occupait autrefois tout le complexe industriel, exploite encore un site de production chimique.



Le bâtiment 745 est l'emblème de la cité futuriste.



Haute école d'art et de design de Lucerne: il règne en principe une activité intense durant le semestre.

Le bâtiment 738, fraîchement rénové, accueille depuis quelques mois de nouvelles firmes, le studio de cinéma de la série télévisée *Tatort* (sur les lieux du crime) notamment; au rez-de-chaussée, une ancienne cafétéria a été remise en exploitation. Elle propose au menu du jour une paella aux légumes et champignons. A l'intérieur de ce bâtiment, je vois que la Viscosistadt sort lentement de sa léthargie. Les bâtiments industriels du site sont pour la plupart encore inoccupés ou sont l'objet d'utilisations temporaires qu'il est difficile de deviner de l'extérieur: seules une sculpture ou une affiche indiquent ce qui s'y passe. Je reprends peu à peu confiance. Les ouvriers saluent les passants. Je me sens la bienvenue et peux explorer le site en longeant les rampes de chargement et les divers chantiers. Et soudain, je découvre au bord de la Petite Emme un édifice d'une architecture nouvelle, resplendissante, signe avant-coureur d'un projet futuriste: le bâtiment 745.



Mixité esthétique

La Haute école d'art et de design de Lucerne est la première locataire importante du site. Les 380 étudiants qu'elle accueille aujourd'hui seront 850 en 2019, sans compter les 140 collaborateurs qui travailleront sur place. Ils seront alors répartis dans deux bâtiments. Il paraît qu'une activité intense y règne déjà, mais aujourd'hui, nous sommes en période de vacances estivales et le bâtiment est presque vide. Seuls quelques étudiants travaillent en petits groupes isolés. Les salles sont ouvertes; elles servent simultanément de laboratoires, bureaux, studios, kitchenettes et salles de repos pour les pauses. Les papiers et les notes sur les panneaux d'affichage sont les seuls indices de l'activité du semestre passé.

Stephan Wittmer, qui enseigne à la Haute école, commande un jus de fruit à la cafétéria. « J'aime le contraste entre l'art et l'industrie » dit joyeusement ce quinquagénaire grisonnant en se grattant une barbe de trois jours. « Il est par contre très rare de rencontrer des représentants d'autres disciplines. »

La mixité concerne plutôt les plans esthétique et architectural. Le site est néanmoins un lieu idéal pour la créativité et les artistes. Selon Stephan Wittmer, on ne croise pas souvent la population d'Emmen, ou « tout au plus un promeneur au bord de la rivière ». En effet, la société anonyme Viscosistadt aménage à cet endroit un parc public qui sera légué à la ville d'Emmen lorsque les travaux seront terminés. Les pèleuses sont encore sur place et des bancs viennent d'être installés dans l'ancien bassin de décantation.

Les bâtiments industriels sont porteurs d'identité

Créée en 2013 par la Holding Sefar, la Viscosistadt SA est propriétaire de la partie du site industriel de Monosuisse qui n'est plus utilisée par cette entreprise, et en promeut le développement. L'organisation d'un concours d'idées d'architecture a été suivie de l'élaboration d'un masterplan et d'un plan d'aménagement de détail, assorti de changements d'affectation. En janvier 2017, le Conseil d'Etat lucernois a accepté ce plan, qui prévoit une grande diversité de volumes construits, de

Encore un chantier: la Viscosistadt SA aménage un parc public au bord de la Petite Emme, qu'elle offrira ensuite à la ville.

façades et de styles architecturaux. Pour les promoteurs, le fait que ce soit une friche industrielle est un atout et non pas une charge héritée du passé. Ils souhaitent s'appuyer sur l'histoire du site pour lui conférer une identité propre.

Un quartier qui prend son temps

Pour les promoteurs, l'aire de Viscosuisse est avant tout un site industriel qui devrait se transformer et se développer étape par étape en un lieu d'artisanat, d'étude et de culture aux multiples facettes. Au niveau de la rue, il est prévu de réserver les surfaces à des galeries, des restaurants, des épiceries ou d'autres commerces, ou encore à des entreprises de service. Quant à la question de savoir si et où s'ouvriront ces structures, seul l'avenir le dira. La planification est ouverte, et il est permis de faire ses expériences: quelles utilisations temporaires seront maintenues et quelles occupations seront pérennisées? On le découvrira au fil du temps. Une partie de la surface du site – 50 % au maximum – sera vouée à l'habitation. En effet, tant qu'il y a de la vie, il y a de l'espoir, comme dit le proverbe.

Il semble que le reste de la population d'Emmen ne prendra conscience de l'existence de ce nouveau quartier qu'au fil du temps. Les concepteurs en sont conscients et en prennent leur parti. A long terme toutefois, la Viscosistadt va s'agrandir dans la commune d'Emmen et va devenir un pilier bien vivant de son centre. Pour le moment, ces perspectives d'avenir semblent lointaines. Il se peut toutefois que cette intégration progressive soit la recette du succès de la Viscosistadt, qui a décidé de donner du temps au temps.

— (traduction)



STEFANIE PFÄNDLER, *1985, a étudié les sciences politiques et les sciences de l'environnement puis a travaillé en tant que collaboratrice scientifique au sein de la section du développement durable de l'ARE. Depuis 2015, elle travaille au service de l'aménagement du territoire et de la planification des transports de la ville de Dübendorf.

Stopper le mitage, c'est plus que combler les vides du tissu bâti



PAUL SCHNEEBERGER, *1968, est historien. Rédacteur à la rubrique nationale de la *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ), il écrit notamment sur des questions de développement territorial. Il publie également des articles sur ce sujet en dehors de la NZZ.
paul.schneeberger@nzz.ch

Le développement territorial en Suisse arrive à un point critique. Certes, l'engagement pris par le peuple suisse de lutter contre le mitage – et donc de densifier le milieu bâti, c'est-à-dire de favoriser un développement de l'urbanisation vers l'intérieur – a des effets visibles depuis 2013: les friches industrielles ne sont plus les seules à être converties en ensembles d'habitations; de plus en plus de petits prés déjà encerclés par les constructions subissent le même sort. Mais il est probable que, compte tenu des perspectives de croissance démographique, cette manière de combler les vides ne sera pas suffisante pour freiner durablement la consommation de sol.

Selon la thèse de doctorat d'Anita Grams, aménagiste EPFZ, les réserves à bâtir disponibles entre Genève et Saint-Gall pourraient accueillir deux millions de personnes supplémentaires. Un bémol pourtant: seulement la moitié, au mieux, de ces surfaces seraient effectivement mobilisables dans un délai raisonnable pour des logements, des bureaux et des activités artisanales. Par ailleurs, selon cette même étude, les deux tiers de ces réserves sont situées dans des communes comptant moins de 10 000 habitants.

C'est précisément là que le bât blesse: non pas que les petites et moyennes communes n'aient pas le droit de connaître une croissance, bien au contraire. Mais les vraies questions sont: où se trouvent ces communes? Et surtout: quels sont leurs équipements en transports et comment est-il possible de les équiper? Les analystes immobiliers du bureau Wüest Partner ont constaté que plus de la moitié des nouvelles unités de logement récemment autorisées sont mal, voire pas du tout desservies en transports publics.

Les quelques exemples de densification près des stations de RER – que les milieux politiques se vantent d'avoir réalisés – ne sont qu'une goutte d'eau dans l'océan. Si le développement de la Suisse se fait à l'écart des lignes de trains, bus et trams, on observera à court terme un accroissement des surfaces imperméabilisées, non seulement pour des logements mais également pour les nouvelles routes ou surfaces de transport – une autre forme de mitage. Peu importe que les voitures fonctionnent à l'électricité ou soient autonomes, elles ne permettront jamais d'atteindre les mêmes économies d'espace que les trains bien occupés.

Face à ce constat, deux réactions sont possibles.

→ **Solution de facilité:** créer sur le dernier kilomètre des interfaces intelligentes entre le trafic concentré dans les agglomérations urbaines et les nouvelles formes de mobilité individuelle dont on présume qu'elles seront basées sur de nouvelles technologies. Il faudrait en conséquence créer davantage de parkings d'échange à proximité des gares et des arrêts de tram et de bus.

→ **Attitude plus conséquente:** mettre un terme au mitage du territoire en forçant le développement des constructions à proximité des arrêts des lignes ferroviaires et en le freinant ailleurs. Une mise en œuvre du développement de l'urbanisation vers l'intérieur et des transports selon la deuxième option a pour corollaire une question qui a brièvement fait l'objet de discussions, avant la votation de 2013, mais qui a été occultée par la suite: comment faire pour transférer les zones à bâtir inadaptées dans des sites bien équipés? Le point de départ pourrait être un fonds cantonal alimenté par les recettes de la taxation sur la plus-value: la personne qui profite d'un classement en zone à bâtir ou d'une augmentation de l'indice d'utilisation verse de l'argent qui servira à l'indemnisation de déclassements. Le transfert de terrains à bâtir dans des situations centrales serait ainsi compensé par des flux d'argent vers des localités décentralisées.

Certes, le fait d'encourager la concentration du développement de l'urbanisation à proximité des arrêts des lignes ferroviaires performantes et économes en espaces, et de dimensionner à une échelle supracommunale les zones à bâtir sont des objectifs ambitieux qui ne peuvent être atteints en un jour. Mais ce n'est pas tout: pour lutter efficacement contre la raréfaction du sol, il faudrait aussi débattre du rôle de la forêt et des espaces ouverts en tant qu'espaces de détente.

Il devient urgent de mener une réflexion plus approfondie sur ces questions, certes complexes. Si l'urbanisation vers l'intérieur ne s'accompagne pas d'une densification parallèle des transports et d'une réflexion approfondie sur l'utilité des espaces verts, la lutte contre le mitage du territoire restera un leurre... ou au mieux un objectif d'étape.

—

(traduction)

LE MONDE EN CHIFFRES

Selon la Statistique suisse des zones à bâtir 2017, la surface des zones à bâtir est évaluée à

291^{m²}

par habitant en moyenne. En 2012, elle était estimée à 309 m².



«Siamo sulla buona strada: avanti così!»



Maria Lezzi
Direttrice ARE
maria.lezzi@are.admin.ch

Sono passati quasi cinque anni da quando i cittadini elvetici hanno approvato con una chiara maggioranza del 62,9 per cento la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT). La votazione del 3 marzo 2013 costituisce una cesura per lo sviluppo degli insediamenti in Svizzera. Da allora, infatti, le autorità hanno il compito di dare la priorità allo sviluppo centripeto anziché verso l'esterno.

Cambiamenti di questo tipo, pur godendo di un ampio appoggio, non incontrano sempre il favore di tutti. La visione generale secondo cui in Svizzera il suolo, risorsa limitata, debba essere protetto in modo efficace contro la dispersione insediativa si imbatte quotidianamente in una moltitudine di interessi di diversa natura. I Comuni, i Cantoni e la Confederazione sono pertanto chiamati a mostrare come sia possibile tenere conto di questi interessi nel quadro della LPT rivista. Ma non possono nemmeno essere sacrificate le esigenze dell'urbanismo: dello sviluppo centripeto non possono farne le spese gli spazi liberi e gli spazi verdi, l'identità dei quadri paesistici deve rimanere il più possibile riconoscibile, l'abitare non può rimetterci in termini di qualità e la ripartizione modale dei vettori pubblici del trasporto deve aumentare.

A livello cantonale, la revisione dei piani direttori è già in una fase avanzata. Ora tocca alle città e ai Comuni, che hanno l'impegnativo compito di adeguare i loro regolamenti edilizi e piani regolatori. Oltre ai nuovi piani direttori, che fungono da base, i Comuni possono anche utilizzare strumenti come la tassa sul plusvalore e la mobilitazione di zone edificabili non edificate. Conformemente alla LPT, i Cantoni devono inserire questi strumenti nelle proprie leggi.

Dal canto suo, la Confederazione sostiene gli sforzi dei Comuni e dei Cantoni offrendo loro consulenze e know-how. Oltre all'accompagnamento delle revisioni dei piani direttori, anche l'«impulso Sviluppo centripeto» può essere particolarmente utile per limitare il consumo di terreni edificabili.

Tuttavia, potrebbero volerci ancora molti anni prima che questa svolta verso uno sviluppo centripeto risulti anche dalle corrispondenti statistiche.

Dai contatti avuti so che i Paesi limitrofi seguono con interesse gli sviluppi della Svizzera nell'ambito della pianificazione del territorio e sono impressionati da quanto abbiamo raggiunto finora. La presente pubblicazione lo conferma, con un bilancio intermedio del tutto incoraggiante. Siamo sulla buona strada! Dai contributi risulta però anche la continua necessità di un impegno congiunto dei tre livelli statali affinché, in collaborazione con il settore immobiliare e gli uffici di progettazione, possa essere messa in pratica la volontà popolare.

(traduzione)

Lo sviluppo centripeto come progettazione cooperativa del futuro

Joris Van Wezemaal

vanwezemaal@arch.ethz.ch



Con la revisione della legge sulla pianificazione del territorio, la maggioranza della popolazione svizzera ha approvato lo sviluppo centripeto degli insediamenti. Ma rigide ricette non sono di grande aiuto. Occorre una densificazione delle nostre città orientata al miglioramento della qualità, che coinvolga la popolazione locale e che sfrutti le nuove possibilità in ambito pianificatorio offerte dalla digitalizzazione. Ai rappresentanti delle scuole universitarie compete non soltanto il ruolo di esperti, ma anche quello di scomodi critici.

Già nel 1959, il geografo Wolfgang Hartke considerava i paesaggi rurali e gli spazi insediativi come supporti di registrazione delle attività umane. Ha così posto le basi per l'attuale concetto secondo cui non siamo solo gli artefici della nostra storia, bensì anche della nostra geografia, benché non in condizioni di libera scelta. In Svizzera, l'85 per cento della popolazione vive in paesaggi a carattere urbano. Il compito di indirizzare questi ultimi lungo vie più sostenibili dal punto di vista del consumo del suolo, del grado di dispersione insediativa e del consumo energetico deve pertanto essere integrato in una più ampia riflessione su come si sono formati i paesaggi attuali, quale ruolo ha avuto e dovrà avere la politica di sviluppo territoriale e, infine, quali fattori influenzeranno lo sviluppo urbano nei prossimi decenni.

Il Rapporto sullo sviluppo territoriale come cesura

«Lo sviluppo territoriale attuale non è sostenibile»: questo il nocciolo del Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005 della Confederazione. La pubblicazione rappresenta una cesura nella politica in questo ambito, poiché costituisce il preludio dell'elaborazione



del Piano territoriale Svizzera, che fornisce una presentazione comune del futuro territoriale della Svizzera a tutti i livelli federali. Il Rapporto sullo sviluppo territoriale ha inoltre posto le basi per una revisione del diritto in materia di pianificazione del territorio, che orienta in modo deciso la dinamica insediativa lontano dalle zone verdi verso aree già insediate. Il Piano territoriale Svizzera traccia il quadro di un Paese competitivo d'impronta policentrica, caratterizzato dalla diversità e organizzato in spazi funzionali. La revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 1) è stata accettata dal popolo a larga maggioranza nel 2012 e viene definita, in particolare dai pianificatori, come cambiamento di paradigma. Rafforza la pianificazione strategica a livello can-

tonale (piani direttori), accelera lo sviluppo centripeto degli insediamenti ed esige soluzioni giuridiche per gestire il valore aggiunto determinato dalla pianificazione.

La complessità della «pianificazione 3.0»

Lo sviluppo della pianificazione può essere rappresentato come segue. Nella «pianificazione 1.0», all'occorrenza il comprensorio insediativo veniva ampliato ai suoi margini. Dagli anni '80, non da ultimo come conseguenza della crescente divisione del lavoro a livello globale, si sono liberate zone industriali urbane dotate di buona infrastruttura. Tuttavia, spesso le visioni dei proprietari di queste aree dismesse, perlopiù imprese industriali, e delle autorità erano divergenti.

«Le innovazioni nascono dalla libertà di andare oltre il proprio ruolo.»

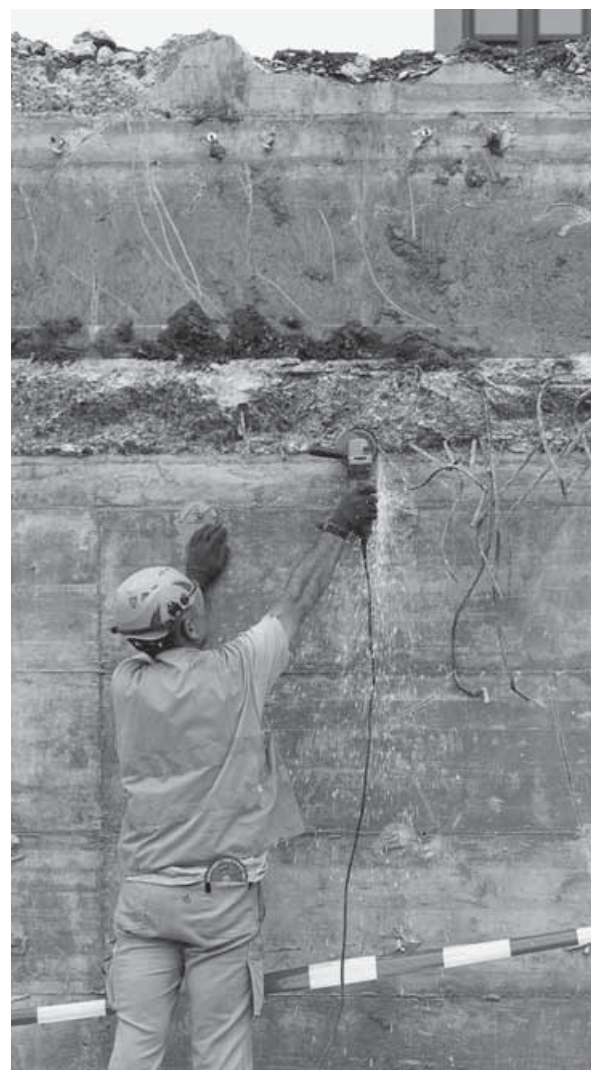
John Habraken

Questi conflitti sono stati viepiù risolti tramite tavole rotonde, e sono aumentate le soluzioni di governance e le pianificazioni cooperative. Questa fase può essere considerata come «pianificazione 2.0» incentrata sulle trattative tra la pianificazione pubblica e i proprietari privati dei fondi. Con il progredire dello sviluppo centripeto, oggi si osserva un aumento esponenziale degli attori e dei ruoli nella pianificazione. La risultante «pianificazione 3.0» è invece incentrata sulle superfici insediative già esistenti. Dove è già stato edificato, la proprietà è generalmente di dimensioni ridotte ed eterogenea. Esistono inoltre riferimenti culturali ed emozionali, tracce di memoria delle persone che vi vivono e vi lavorano. A ciò si aggiunge il coinvolgimento economico e sociale diretto, ad esempio nel caso delle nuove costruzioni sostitutive o della densificazione. L'esperienza degli ultimi anni dimostra che i residenti hanno a tutti gli effetti possibilità di veto per impedire cambiamenti indesiderati. Di conseguenza, studi recenti (cfr. il contributo di Polloni nella presente pubblicazione) si occupano delle condizioni alle quali uno sviluppo centripeto è meglio accettato. Nella «pianificazione 3.0» emerge la problematica di una complessità crescente dovuta all'impiego sempre più frequente di piani di utilizzazione speciali.

Le pianificazioni di prova necessitano di risorse finanziarie

Uno sviluppo centripeto efficiente comporta quindi il coinvolgimento della popolazione interessata. In tal modo il sistema di pianificazione risulta ampliato: i ruoli delle parti coinvolte, ma anche i relativi obiettivi, sono in un primo momento aperti e devono essere stabiliti in modo collettivo. Il problema non è tanto come persone non specialiste possano prendere parte ai lavori degli urbanisti e dei pianificatori, ma piuttosto come gli esperti possano dare un contributo positivo in contesti locali già esistenti. Se in precedenza il termine partecipazione implicava il fatto che a «creare» il mondo sono esperti disposti a lasciar partecipare le persone non specialiste alle proprie riflessioni, oggi la partecipazione funziona al contrario: per i pianificatori la sfida consiste nell'entrare in relazione con situazioni locali esistenti indipendentemente da loro.

La complessità di cui sopra può risultare eccessiva per i Comuni. Non a caso nel frattempo gli esperti in sviluppo immobiliare e i servizi cantonali sono assurti ad animatori dello sviluppo dei Comuni. Per assumere comunque la responsabilità di gestione politica, spesso è indispensabile ricorrere a pia-



nificazioni di prova o studi di fattibilità. Per i Comuni più piccoli si tratta di un onere non indifferente sul piano finanziario. Dato che spesso i frutti dello sviluppo centripeto possono essere raccolti soltanto dopo anni, sarebbe opportuno riflettere su un «fondo di rotazione» analogo a quello per le abitazioni che raccolga capitali in funzione della loro scadenza e che permetta ai Comuni di assumere un ruolo più attivo.



La densità come mezzo, la qualità come obiettivo

Mentre lo sviluppo centripeto dovrebbe essere focalizzato sulla qualità, a seguito del Rapporto sullo sviluppo territoriale del 2005 il dibattito ruota in particolare attorno al termine di densità. La densificazione mira a mettere un freno all'espansione disordinata degli insediamenti e a mantenere le quali-

tà del paesaggio. Un ulteriore obiettivo consiste nell'aumentare il potenziale di identificazione, la leggibilità, l'appropriabilità e l'efficienza degli spazi insediativi. La densificazione può essere un mezzo per migliorare la qualità. In particolare, una maggiore densità aumenta l'importanza delle qualità al di là delle superfici degli edifici, ovvero in prima linea quelle delle strade, degli spazi pubblici e degli spazi liberi.

Dato il maggior coinvolgimento della popolazione locale è chiaro che le qualità da creare nell'ambito della densificazione degli insediamenti debba poter essere elaborata in collaborazione con gli interessati. Dal punto di vista della densità e della qualità gli aspetti particolarmente importanti sono i seguenti.

→ Densità e atmosfera: la stessa categoria di densità può portare ad atmosfere molto diverse tra loro. Concetti come «atmosfera urbana attraverso la densità» non colgono la complessità della questione.

→ Riconoscere l'importanza dello spazio stradale: non sono parchi e piazze a sviluppare la città come continuum, bensì gli spazi stradali. Questi ultimi collegano forme di insediamenti e la loro pianificazione dovrebbe, non solo nelle grandi città, avvenire sulla base di questa caratteristica. In qualità di elemento dello spazio pubblico più importante in termini di superficie, non possono essere moderati unilateralmente, ma dovrebbero poter essere fruibili in molteplici modi.

→ Pianificazione basata sulle evidenze: nell'era dello sviluppo centripeto, lo sviluppo territoriale deve procedere sulla base di evidenze e interpretare gli spazi a partire dalla loro utilizzazione effettiva, dal basso verso l'alto. Proprio negli hotspot della crescita centripeta degli insediamenti manca un «avvocato dello spazio pubblico». Con l'espansione generalizzata degli smartphone e di altre tecnologie dell'informazione, oggi abbiamo a disposizione dati mediante i quali poter studiare e rappresentare la routine che si svolge nello spazio tra luogo di lavoro, domicilio e attività del tempo libero. Inoltre, i dati provenienti dai social media offrono nuove possibilità per rappresentare le qualità di determinati luoghi, ad esempio mappando emozioni, ovvero trasformando un gran numero di percezioni soggettive



in qualificazioni dello spazio quasi oggettive atte a fornire informazioni utili alla pianificazione. Nasce così una nuova possibilità di coinvolgere la popolazione.

→ Il retaggio degli anni '80 come strumento di lavoro per i pianificatori: i piani di utilizzazione, vincolanti per i proprietari, sono basati su tassi riferiti alle particelle, ad esempio l'indice di sfruttamento. Essi riflettono lo spirito di una cultura di pianificazione unilaterale e riferita agli oggetti, che manca di visione d'insieme e di uno sviluppo degli

insediamenti identitario. La dimensione determinante dello sviluppo centripeto è quella del quartiere o della zona, ovvero esattamente quella tra particella (proprietà) e città (pianificazione del territorio).

→ Accentramento della densificazione al posto giusto: su una scala di densità è possibile constatare fasi transitorie nell'organizzazione territoriale in cui un quartiere subisce mutamenti fondamentali. Gli elementi come case, strade e spazi verdi interagiscono poi tra di loro in qualità diversa, gene-

rando nuovi fenomeni e nuove qualità. Un aumento generalizzato della densità oppure richieste unilaterali di densificazione in quartieri di case monofamiliari non tengono conto né di questi nessi dell'urbanismo né della regola empirica per cui le densificazioni risultano economicamente interessanti soltanto a partire da un raddoppio dello sfruttamento.

Il fatto che lo sviluppo territoriale avvenga necessariamente in lunghi cicli fa sorgere la domanda seguente: quali turbolenze prevedibili modificheranno i nostri insediamenti? Con la parola chiave «pianificazione basata sulle evidenze», il nesso con la digitalizzazione è già stabilito. Ma i «big data» non modificano soltanto i metodi con i quali possono essere analizzati i paesaggi urbani, ma anche i paesaggi stessi. Nel settore dei trasporti, ad esempio, i sistemi di interrelazione sono all'origine di un balzo in avanti in termini di efficienza. Un recente studio dell'OCSE ha dimostrato, partendo dall'esempio di Lisbona, che grazie a progetti di car pooling sarebbe possibile rinunciare alla totalità dei parcheggi all'aperto e alla metà di quelli in autosili. Le automobili a guida autonoma possono a loro volta costituire sia un bene che un male per gli obiettivi perseguiti. Pertanto, il modo migliore per predire il futuro è progettarlo in modo attivo.

Nel mentre, le scuole universitarie con le loro analisi descrittive, i loro rapporti e le loro bussole arrancano ancora nel tentativo di stare al passo con la pratica. La ricerca necessaria da parte di dipartimenti e facoltà ingrana con difficoltà. Sarebbe importante che le scuole universitarie accompagnino in modo critico il complesso cambiamento di paradigma dello sviluppo centripeto: sia nel ruolo di esperti sia in quello di scomodi critici che possono permettersi di porre domande impertinenti.

— (traduzione)



JORIS VAN WEZEMAEL, *1973, lavora tra economia e scienze.
Il geografo diplomatico ha diretto il centro di ricerca «Wohnforum» del Politecnico federale di Zurigo prima di essere nominato, nel 2009, professore di geografia umana all'università di Friburgo. Oggi è libero docente presso il dipartimento di architettura del Politecnico federale di Zurigo e responsabile di mandato della fondazione d'investimento per abitazioni a buon mercato Adimora (gruppo Pensimo).

UN IMPULSO ALLO SVILUPPO CENTRIPETO: ISPIRAZIONI PER LA PRATICA

SOSTEGNO A CITTÀ E COMUNI

Nel 2016, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati si sono espressi a favore di un programma d'impulso, limitato a cinque anni, per lo sviluppo centripeto degli insediamenti. A beneficiare di un sostegno per uno sviluppo di qualità verso l'interno saranno in particolare le città e i Comuni di piccole dimensioni. Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e l'ARE hanno incaricato la VLP-ASPAN dell'attuazione. Quest'ultima, in qualità di associazione svizzera per la pianificazione del territorio, ha molta esperienza nella consulenza, nella formazione continua e nell'elaborazione di buoni esempi a favore di città e Comuni. I suoi servizi, già ben collaudati, per questo programma sono stati ampliati.

CONSULENZA: I COMUNI AIUTATI DA ESPERTI

Con consulenze fornite dal centro di competenza «Siti in dialogo», dal 2012 la VLP-ASPAN assiste le città e i Comuni nello sviluppo degli insediamenti. Una squadra di esperti fornisce il know-how necessario per processi di pianificazione complicati e in caso di situazioni arenate. I Comuni possono richiedere una consulenza per telefono oppure attraverso il sito Internet della VLP-ASPAN.

BUONI ESEMPI: INDIVIDUARLI E FARLI CONOSCERE

La VLP-ASPAN raccoglie, valuta e pubblica esempi da seguire per quanto concerne lo sviluppo centripeto, con l'obiettivo di ispirare e accompagnare i Comuni. Gli esempi pratici sono resi accessibili per mezzo di pubblicazioni cartacee chiare e ampiamente illustrate come la rivista «Inforum». Per il 2018 è prevista l'attivazione di un sito Internet ad hoc: www.densipedia.ch.

FORMAZIONE CONTINUA: TRASMETTERE LE COMPETENZE IN AMBITO PIANIFICATORIO

Grazie alla sua offerta di formazioni continue, la VLP-ASPAN trasmette conoscenze specialistiche in ambito pianificatorio incentrate ora sullo sviluppo centripeto. Organizza congressi, conferenze, seminari e corsi durante i quali rappresentanti della politica, dell'amministrazione e del mondo professionale possono informarsi e avere uno scambio in merito a temi come la qualità degli insediamenti, gli aspetti giuridici, lo sviluppo di aree, la protezione dei quadri paesistici e la densificazione.

Ulteriori informazioni:

à www.vlp-aspan.ch

à Annemarie Straumann, annemarie.straumann@vlp-aspan.ch



 **Impulso**
Sviluppo centripeto

I piani direttori cantonali pongono nuove basi – un bilancio intermedio dal punto di vista della Confederazione

Claudia Guggisberg

claudia.guggisberg@are.admin.ch

È attualmente in corso l'esame dei piani direttori cantonali adattati in seguito alla revisione della LPT. Per i Cantoni la sfida consiste nell'armonizzare, attraverso appropriate strategie di densificazione, lo sviluppo demografico e dei posti di lavoro con un'utilizzazione parsimoniosa del suolo. Gli elementi fondamentali a tal fine sono la determinazione del comprensorio insediativo nonché le prescrizioni riguardanti le dimensioni delle zone edificabili e la densificazione. Una volta ottenuta l'approvazione, dei resoconti regolari garantiscono il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine.

I piani direttori cantonali hanno un ruolo chiave nell'applicazione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) rivista. Sono lo strumento centrale per gestire lo sviluppo degli insediamenti. Ci si aspetta che rispondano a una lunga serie di domande: dove e a che condizioni saranno ancora possibili azionamenti in futuro? Dove (tenendo conto dello sviluppo previsto in un Cantone) le zone edificabili sono troppo grandi e devono quindi essere ridimensionate? E come possono svilupparsi ulteriormente i Comuni nei quali per il Cantone gli azionamenti non entrano più in discussione? Queste domande compli-



cate e talvolta anche molto politiche ed emozionali devono essere trattate dai Cantoni assieme ai responsabili regionali e comunali e discusse con la popolazione. Dal canto suo, l'ARE ha il compito di valutare in che misura le strategie insediative dei piani direttori siano adeguate per raggiungere gli obiettivi della LPT rivista e per applicare in modo corretto le disposizioni del diritto federale. Un'importante base decisionale è costituita dall'«Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice» e dalle «Direttive tecniche sulle zone edificabili» del marzo 2014. Grazie a questi strumenti, l'ARE può trattare i piani direttori cantonali con un metro di giudizio comparabile e può procedere all'esame in modo trasparente e verificabile, nonostante esistano alcune differenze notevoli per quanto concerne le sfide cui fare fronte e le soluzioni proposte.

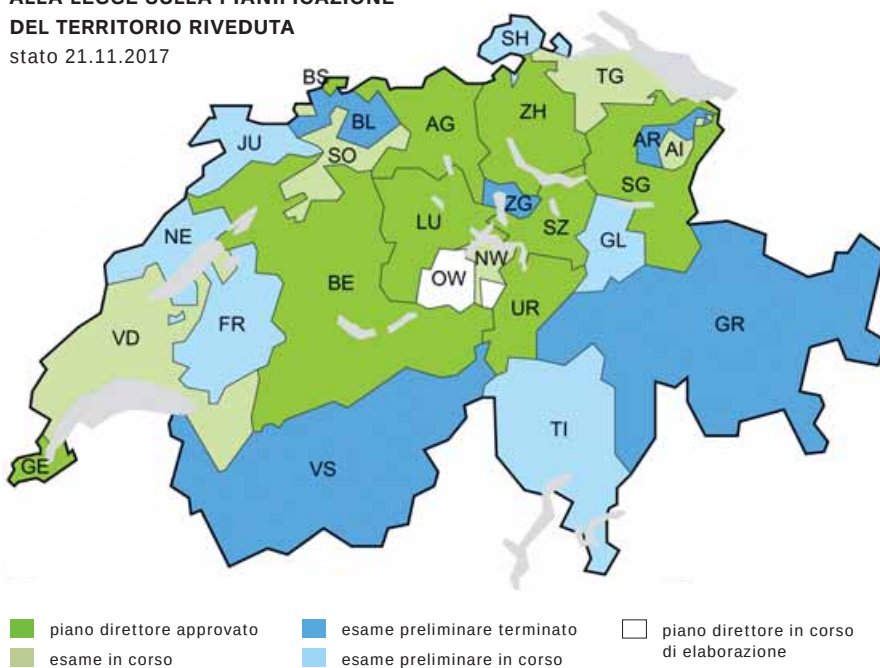
La revisione parziale della LPT, entrata in vigore nel 2014, dà tempo ai Cantoni fino a fine aprile 2019 per adeguare i propri piani direttori ai nuovi requisiti. Due terzi abbondanti del tempo messo a disposizione sono passati, e per la Confederazione è quindi tempo di trarre un bilancio intermedio. Entro la metà di novembre 2017 il Consiglio federale aveva approvato nove piani direttori, mentre altri cinque si trovavano in fase di esame. Per alcuni dei piani direttori rimanenti i lavori sono in fase avanzata, oppure gli esami preliminari sono in corso o terminati.

I Cantoni definiscono i propri tipi di spazi

D'ora in poi, ogni piano direttore deve contenere una strategia di sviluppo territoriale che definisca l'indirizzo generale. Queste strategie forniscono un quadro interessante dello sviluppo territoriale perseguito in Svizzera. In particolare risulta che le strategie di sviluppo territoriale sono anche orientate al Progetto territoriale Svizzera e che contribuiscono alla sua concretizzazione. Costituiscono così la cerniera tra il livello nazionale (Progetto

ADATTAMENTO DEI PIANI DIRETTORI CANTONALI ALLA LEGGE SULLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO RIVEDUTA

stato 21.11.2017



territoriale Svizzera) e le indicazioni e le misure previste dai piani direttori cantonali, i cui effetti concreti si producono soprattutto a livello comunale. Dal punto di vista della tematica degli insediamenti, di particolare interesse è la designazione di tipi di spazi chiaramente definiti. Questi ultimi trovano un'applicazione diretta nei piani direttori, ad esempio nella distribuzione territoriale del comprensorio insediativo, nella scelta delle ubicazioni di poli di sviluppo, nel dimensionamento delle zone edificabili o nella determinazione di densità insediative minime. Il Cantone di Zurigo, con i suoi cinque tipi di spazi «paesaggio urbano», «paesaggio residenziale urbano», «paesaggio sotto pressione», «paesaggio rurale» e «paesaggio naturale», ha assunto il ruolo di pioniere. Gli altri Cantoni hanno sviluppato, adattandoli alle proprie peculiarità, articolazioni geografiche in parte simili e in parte indipendenti.

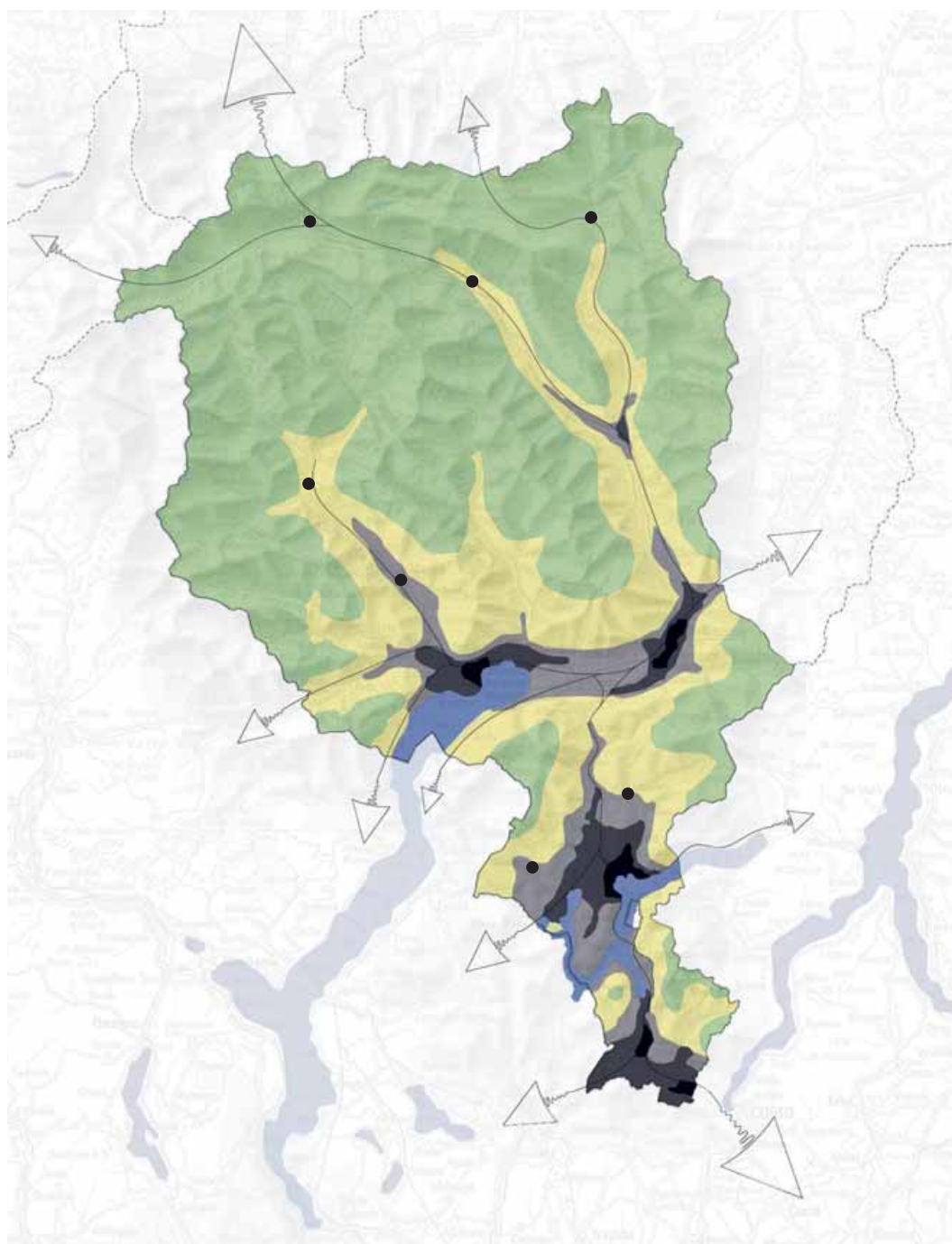
Pianificazione tra gli scenari «medio» e «alto»

Le previsioni cantonali sulla crescita demografica e degli addetti sono determinanti nello stabilire quanto debba essere grande il comprensorio insediativo e quante zone edificabili il Cantone accorda ai suoi Comuni. La crescita demografica supposta assurge pertanto frequentemente a questione politica oggetto di accese discussioni. È il caso del Cantone di San Gallo, dove il governo aveva scelto una prospettiva di crescita contenuta. Alla fine il popolo ha deciso alle urne che la competenza del piano direttore, e di conseguenza della scelta dello scenario demografico, dovesse rimanere al governo. L'ordinanza sulla pianificazione del territorio prescrive che i Cantoni non possono fare previsioni che eccedano quelle delineate nell'attuale scenario «alto» dell'Ufficio federale di statistica (UST). L'ARE suggerisce di orientarsi

allo scenario «medio». Questo perché risulterebbe molto più semplice allargare il quadro per lo sviluppo degli insediamenti e le zone edificabili in un secondo tempo piuttosto che ridimensionare margini di manovra già concessi. Occorre particolare prudenza laddove a lungo termine sia da prevedere addirittura un calo demografico, come ad esempio nel caso del Cantone di Uri a partire dal 2035. La moderazione è d'obbligo anche per quei Cantoni per i quali gli scenari dell'UST del 2015 sono stati fortemente corretti al rialzo rispetto a previsioni precedenti, cosa che in parte i Cantoni interessati mettono in questione. Allo stato attuale, per i propri piani direttori la maggior parte dei Cantoni ha adottato uno scenario che si situa tra quello medio e quello alto dell'UST. Le previsioni dei Cantoni per quanto concerne il calcolo del dimensionamento delle zone edificabili sono invece leggermente diverse: un po' più della metà dei Cantoni si è basata sullo scenario alto dell'UST.

Definizione delle priorità nel caso dei comprensori insediativi troppo grandi

Le discussioni più accese tra la Confederazione e i Cantoni e le riserve all'approvazione sono causate per lo più dalla determinazione del comprensorio insediativo. Possono nascere aspettative che nel quadro della pianificazione di utilizzazione non possono essere soddisfatte, o almeno non a breve termine. Questo dipende dalle differenze negli orizzonti temporali: la valutazione delle dimensioni delle zone edificabili è orientata alle esigenze nei prossimi 15 anni, mentre la determinazione del comprensorio insediativo si basa sull'orizzonte previsionale dei piani direttori, ovvero sui prossimi 20–25 anni. La determinazione del comprensorio insediativo non comporta alcun diritto a un futuro azionamento, cosa che è difficile da capire per la popolazione. Nel quadro dell'esame del piano direttore, l'ARE plausibilizza a grandi linee le riflessioni dei Cantoni concernenti



GLI SPAZI FUNZIONALI DEL MODELLO TERRITORIALE

Il Modello territoriale è completato da quattro agglomerati con le rispettive aree d'influenza e dalla gerarchia delle centralità.

(Progetto per la consultazione, maggio 2017)

- | | |
|--------------|---------------------------------|
| ■ Centro | ■ Retroterra |
| ■ Suburbano | ■ Montagna |
| ■ Periurbano | ● Centro locale |
| | --- Principali assi di mobilità |

il comprensorio insediativo. Se quest'ultimo appare troppo grande, durante la fase di approvazione è vincolato da una riserva in tal senso e sottoposto all'obbligo di un esame approfondito da parte dell'ARE nel quadro dell'informazione che il Cantone deve redigere. Se il comprensorio insediativo è definito cartograficamente non rimane altro che, durante l'esame, procedere assieme al Cantone a una definizione delle priorità ed escludere dall'approvazione – come dato acquisito – una parte delle superfici. In alcuni Cantoni, ad esempio Ginevra e Berna, a porre chiari limiti allo sviluppo degli insediamenti è la superficie per l'avvicendamento delle colture minima prescritta.

Dimensionamento delle zone edificabili e densificazione – a dover funzionare è l'insieme

In molti casi, all'inizio dei lavori per i piani direttori il calcolo del tasso di sfruttamento cantonale conformemente alle «Direttive tecniche sulle zone edificabili» era stato accolto con scetticismo. Si temeva che in futuro la pianificazione del territorio si sarebbe limitata a produrre tabelle piene di cifre e che sarebbe andato perso l'aspetto progettuale. Nel frattempo è emerso che è sensato calcolare sin dall'inizio dei lavori per il piano direttore il tasso di sfruttamento delle zone edificabili e appurarlo d'intesa con l'ARE. Una volta che si dispone di un quadro di massima sulle zone edificabili, il Cantone può concentrarsi sulla formulazione di misure dettagliate in funzione della situazione. Il calcolo del tasso di sfruttamento delle zone edificabili è presto fatto e funge da «diagnosi». Per la «terapia» è richiesta non più la matematica, bensì in primo luogo volontà progettuale e creatività.

L'insieme delle indicazioni e delle misure concernenti lo sviluppo degli insediamenti deve raggiungere due obiettivi: nell'applicazione, il Cantone deve soddisfare le prescrizioni



rilevanti del diritto federale e al contempo deve proseguire nella densificazione. Laddove questo insieme appare troppo poco convincente oppure presenta lacune, nella fase di approvazione l'ARE cerca di ottenere le correzioni necessarie ponendo riserve e assegnando compiti di completamento. È anche possibile prevedere un accompagnamento approfondito nel quadro dell'informazione cantonale.

Con l'approvazione del piano direttore è già stata superata la prima, grande difficoltà, ma la fase più impegnativa e intensa è quella dell'attuazione nelle regioni e nei Comuni. Anche per la Confederazione, quindi, la questione non si chiude con l'approvazione. Ogni quattro anni i Cantoni sono tenuti a presen-

tare un rapporto. Si tratta di ottenere, possibilmente con pochi dati, le informazioni decisive sulle principali questioni di applicazione della strategia insediativa e, congiuntamente al Cantone, verificare l'efficacia del piano direttore per eventualmente adottare misure appropriate.

— (traduzione)

➤ Ulteriori informazioni (in tedesco):
Associazione svizzera per la pianificazione del territorio, VLP-ASPAN, «Raum & Umwelt» 3/2017:
Trends in der kantonalen Richtplanung – Eine Zwischenbilanz zur Umsetzung von RPG 1.
(tendenze nella pianificazione direttrice cantonale – un bilancio intermedio dell'applicazione della LPT 1).
➤ www.vlp-aspan.ch



CLAUDIA GUGGISBERG, *1962, ha studiato geografia e storia presso l'università di Berna. Dal 2008 dirige la sezione Pianificazione direttrice dell'ARE. Assieme al suo team è responsabile dell'esame preliminare e della verifica dei piani direttori cantonali e dei relativi adattamenti in vista dell'approvazione da parte del Consiglio federale. È inoltre presidente della Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio (CAT).

«Noi Cantoni abbiamo
bisogno di uno sviluppo
territoriale su misura.»

Intervista: Pieter Poldervaart

Foto: Martin Bichsel



La revisione della legge sulla pianificazione del territorio costituisce una sfida per i Cantoni: devono contenere in modo efficiente la dispersione insediativa attraverso i relativi piani direttori e promuovere in modo coerente lo sviluppo centripeto dei Comuni. Stephan Attiger spiega come il Cantone di Argovia affronta questo compito delicato. Il capo del Dipartimento delle costruzioni sottolinea che i confini comunali, cantonali e nazionali perdono importanza, mentre acquisiscono un rilievo sempre maggiore le riflessioni incentrate sugli spazi funzionali.

Il Cantone di Argovia è considerato la piattaforma logistica della Svizzera. Ma è anche un Cantone attrattivo dal punto di vista residenziale, un importante produttore agricolo e dispone di molteplici ambienti naturali. Quali sviluppi pianificatori sono particolarmente importanti nel contesto attuale?

Il nostro piano direttore, corredato dal progetto territoriale e dalla strategia degli insediamenti, è appena stato approvato dal Consiglio federale. Ora è necessaria un'applicazione coerente, in cui Comuni e consorzi per la pianificazione regionale assumeranno un ruolo decisivo. In particolare, con i piani regolatori vengono poste le basi per uno sviluppo degli insediamenti di qualità. Inoltre, di grande importanza sono diversi progetti stradali cantonali, in quanto la raggiungibilità con i trasporti pubblici e il traffico individuale motorizzato sono un fattore di localizzazione decisivo. Acquisisce sempre più importanza anche il traffico pedonale e ciclistico in quanto, soprattutto nelle città e negli agglomerati, abbiamo molte limitazioni in termini di spazio.

La posizione in un triangolo immaginario tra Berna, Zurigo e Basilea costituisce una sfi-

da particolare. Come evitate che il Cantone di Argovia si riduca a fornitore di servizi e Cantone «dormitorio»?

Dobbiamo andare oltre la considerazione dal mero punto di vista cantonale. In futuro, quello che conta è lo spazio funzionale; i confini cantonali e comunali hanno un ruolo secondario. I centri di Berna, Zurigo e Basilea non possono fornire le loro prestazioni economiche senza la forza lavoro proveniente dal nostro Cantone. Le nostre PMI sono importanti aziende d'indotto e il Cantone di Argovia dà un contributo fondamentale all'approvvigionamento logistico dei centri. Questi intrecci funzionali sono visibili anche osservando gli enormi flussi di pendolari che ogni giorno varcano i confini cantonali in entrambe le direzioni.

Con i suoi 213 Comuni, il Cantone di Argovia ha una struttura molto frammentata. Ciò non va contro i principi degli spazi funzionali?

Effettivamente, proprio nel settore edilizio si riscontra un'elevata autonomia dei Comuni. Ciò può essere positivo poiché chi è sul posto conosce a fondo le basi decisionali. Al contempo, però, la molteplicità dei regolamenti edilizi e dei regimi di utilizzazione comunali rallenta l'esecuzione. Attualmente il Cantone sta trattando oltre 300 procedure di pianificazione dell'utilizzazione, revisioni totali ed elaborazioni di piani particolarmente regolati. Esaminiamo in che misura sarebbe possibile un'armonizzazione delle prescrizioni formali. Perlomeno, i concetti e le modalità di misurazione sono già stati unificati, anche se i regolamenti edilizi e i regimi di utilizzazione presentano ancora differenze notevoli.

Le fusioni comunali sarebbero d'aiuto?

Alcune fusioni sono in corso, ma non si prevede una riduzione significativa del numero

«È senz'altro positivo che la popolazione guardi alla crescita degli insediamenti con occhio critico.»

di Comuni. È vero, spesso i confini comunali ostacolano una buona pianificazione. Pertanto, dal punto di vista della pianificazione del territorio sono utili i programmi di sviluppo regionali dei dodici consorzi per la pianificazione regionale. Ogni regione ha sviluppato una documentazione strategica che sarà integrata nei piani di utilizzazione comunali. I consorzi hanno il compito di armonizzare le pianificazioni a livello regionale, ovvero provvedere affinché le prescrizioni comunali corrispondano a queste strategie.

Esistono esempi dove l'armonizzazione e l'orientamento regionale in termini di spazi funzionali hanno successo?

Nella regione di Sisslerfeld nel Fricktal, ad esempio, i quattro Comuni hanno coordinato i loro regolamenti edilizi e regimi di utilizzazione. Anche l'insediamento del centro logistico e di produzione della Coop a Schafisheim ha richiesto una pianificazione che andasse oltre i confini comunali. Ciò dimostra che nel caso di progetti di rilievo i Comuni interessati adattano i propri regolamenti edilizi e regimi di utilizzazione in funzione della situazione. Una tale armonizzazione non è però istituzionalizzata.

Il Cantone di Argovia sta conoscendo una forte crescita come piazza di servizi, ma

anche come Cantone residenziale. Che cosa fate per gestire lo sviluppo degli insediamenti e dei trasporti?

Il coordinamento di insediamenti, trasporti e spazi liberi è una sfida considerevole che prendiamo molto sul serio sia nella pianificazione che nell'applicazione. Abbiamo già raggiunto i limiti di capacità su alcuni tratti ferroviari e stradali. Per quanto concerne i trasporti pubblici stiamo lottando per avere il maggior numero possibile di buoni allacciamenti alla ferroviaria principale e per garan-

tire il traffico pendolare da e verso i centri di Zurigo, Berna e Basilea. Nel trasporto individuale motorizzato, a essere spesso sovraccarico è in particolare l'asse est-ovest: sull'A1, in un anno i giorni senza colonne sono rimasti soltanto 20. Questa situazione porta a un aumento del traffico di aggiramento sulle strade cantonali, che però non essendo concepite per questo arrivano anch'esse al limite. Invece di potenziare tutti i nodi, intendiamo ampliare l'A1 a sei corsie e raccordarvi in modo ottimale le strade cantonali.



STEPHAN ATTIGER, *1967, ha una formazione in marketing e management ed è stato presidente del consiglio d'amministrazione di diverse imprese. Dal 2012 è Consigliere di Stato del Cantone di Argovia e dirige il Dipartimento delle costruzioni, dei trasporti e dell'ambiente.

«Un “tutto dappertutto”, come spesso perseguito ancora negli ultimi decenni, non è più possibile.»

E come possono reagire a questo aumento del traffico i Comuni?

A livello comunale, un importante strumento è il piano generale dei trasporti. A livello cantonale, invece, una delle principali basi è costituita dal progetto territoriale cantonale, che prevede diversi tipi di spazio. La crescita deve avvenire laddove vi è già una buona infrastruttura oppure dove vi sono ancora possibilità di potenziamento. Oggi, il principio «tutto dappertutto», da molti perseguito ancora negli ultimi decenni, non è più applicabile. Se un compito debba essere svolto in modo centralizzato o decentrato deve essere chiarito in modo accurato sulla base di criteri di diversa natura, tra cui aspetti legati ai trasporti.

Come funziona questa ripartizione?

Argovia è un Cantone che comprende diverse regioni: il Fricktal è orientato a Basilea, l'Ober- e Nid-Argovia a Zugo e alla Svizzera Centrale, la regione di Zofingen è rivolta a Berna e in treno Aarau dista soltanto 24 minuti da Zurigo. Partendo da questa base abbiamo definito diversi assi di sviluppo. E in località particolarmente ben raggiungibili abbiamo stabilito nel piano direttore poli residenziali nei quali



è ancora possibile procedere ad azionamenti. Quello che conta è che anche le aree delle stazioni siano pianificate come punti focali dello sviluppo, in modo da beneficiare delle connessioni con i trasporti pubblici.

Che significato hanno per il Cantone di Argovia la nuova legge sulla pianificazione del territorio (LPT 1) e i relativi adattamenti del piano direttore e delle leggi edilizie?

Il nostro Cantone si era espresso in modo più netto rispetto alla media svizzera a favore del progetto. Ciò significa che la popolazione ha riconosciuto le problematiche. Ma la densificazione da sola, senza la garanzia della qualità insediativa, genera paure e minaccia le qualità esistenti. Questo causa blocchi

e può rendere difficoltosi gli sviluppi necessari al posto giusto. Alla luce delle prognosi di crescita, il Cantone di Argovia deve sviluppare urgentemente le proprie infrastrutture per consentire lo sviluppo centripeto ed evitare un'ulteriore dispersione insediativa. Le responsabilità, di ampia portata, investono tutti gli attori: Confederazione, Cantoni, regioni, Comuni, pianificatori, economia e privati. La pianificazione del territorio è decisamente un compito comune.

E in più deve anche essere raggiunto l'obiettivo di una «buona qualità insediativa»?

Le parole chiave in questo ambito sono: buona architettura, spazi pubblici attrattivi con possibilità di incontro, gestione accurata dei

valori di cultura della costruzione, coordinamento coerente di insediamenti, trasporti e spazi liberi. A tal fine sono necessari, oltre a possibilità economiche di sviluppo al posto giusto, spazi ricreativi per la nostra popolazione in crescita. Conciliare tutto questo è effettivamente una grossa sfida.

Pensando all'economia nel Cantone di Argovia, viene subito in mente il settore logistico con il relativo grande fabbisogno di spazi. Quali soluzioni esistono?

Bisogna pensare in modo più cooperativo, ad esempio creando parchi commerciali. In tal modo l'infrastruttura, come le rampe per i veicoli di 40 tonnellate, sarebbe utilizzata in comune. Anche le costruzioni su più piani,

pur presentando il vantaggio di limitare il consumo di terreni, sono ancora poco diffuse in campo industriale. Inoltre, i parcheggi dovrebbero nel limite del possibile essere sotterranei. Bisogna comunque capire che le imprese dinamiche necessitano di determinate riserve di terreni. Per tale motivo abbiamo inserito nella legge edilizia una disposizione secondo la quale i proprietari di fondi possono mantenere riserve di terreni per i prossimi 15 anni senza essere soggetti a scadenze per l'edificazione. Altre possibilità, interessanti dal punto di vista economico, sono riserve comuni o utilizzi temporanei.

Torniamo alla LPT 1: un importante principio della revisione è la mobilitazione di riserve.

Le nostre riserve all'interno del comprensorio insediativo includono pur sempre 1400 ettari tra zone residenziali e miste, quasi 700 ettari di zone industriali e 240 ettari di zone pubbliche. Altre riserve si trovano in aree industriali dismesse o destinate a utilizzi temporanei. Dato che le riserve non si trovano sempre in corrispondenza della domanda, a determinate condizioni sono anche possibili ricomposizioni particellari di terreni edificabili. Soltanto se per uno sviluppo auspicato o per determinati progetti le riserve sono esaurite è possibile procedere ad ampliamenti del comprensorio insediativo, e solo in misura limitata, anche se la richiesta in tal senso sarebbe grande. È chiaro che costruire su prati è molto più semplice che garantire la qualità di uno sviluppo centripeto degli insediamenti...

Quali cambiamenti vi attendete a lungo termine nello sviluppo degli insediamenti a seguito della revisione del piano direttore?

Fissando il comprensorio insediativo fino al 2040 e la crescita in primo luogo nei punti nevralgici dello sviluppo per l'economia e le abitazioni, la dispersione insediativa dovrebbe poter essere arginata in modo avvertibile e

la perdita di terreno coltivato dovrebbe registrare un netto calo rispetto agli anni passati. Sono inoltre convinto che a lungo termine riusciremo a raggiungere una qualità insediativa sensibilmente migliore. In tal senso è senz'altro positivo che la popolazione osservi la crescita con occhio critico e che di conseguenza le autorità esigano una certa qualità insediativa.

La nuova legge sulla pianificazione del territorio ha modificato la collaborazione tra Comuni e regioni da un lato e con il Cantone dall'altro?

Sì, ora la collaborazione è più intensa. Prima, nel nostro Cantone il piano direttore cantonale di fatto si limitava a seguire quello che

i Comuni avevano già deciso nei loro piani di utilizzazione. Ciò ha tendenzialmente portato a una maggiore dispersione insediativa. Ora devono essere prese in esame alternative, gli utilizzi perseguiti devono essere motivati nel dettaglio e i diversi interessi devono essere ponderati in modo scrupoloso.

Può citare un esempio in cui lo sviluppo centripeto degli insediamenti oppure la densificazione sono particolarmente ben riusciti?

Solitamente, gli effetti degli strumenti della pianificazione del territorio diventano visibili solo dopo diversi anni. Esistono comunque buoni esempi, ad esempio a Baden Nord, nella zona Torfeld Süd di Aarau o ancora a Lenzburg, nelle immediate vicinanze della stazione.



«Lo sviluppo centripeto degli insediamenti è molto esigente in termini di comunicazione.»

Anche negli agglomerati e nei Comuni più piccoli sorgono sempre più insediamenti residenziali interessanti e quartieri con utilizzo misto su vecchie aree industriali. Molti Comuni, inoltre, si impegnano ad arredare le proprie piazze e a rendere gli spazi stradali più attrattivi per il traffico pedonale e a due ruote. La sensibilità nei confronti di spazi pubblici attrattivi è sempre maggiore.

Un tema delicato sono le riconversioni che il piano direttore rivisto prevede per alcuni Comuni. Qual è la situazione al riguardo?

Nel nostro Cantone questo aspetto riguarda sei Comuni, che hanno tre anni di tempo per ridurre le loro zone edificabili, ora troppo grandi. I primi tre hanno già portato a termine questo compito, gli altri ci stanno lavorando.

Come reagite quando singoli Comuni che secondo voi sarebbero idonei per la densificazione oppongono resistenza contro i necessari aumenti del coefficiente di utilizzazione del suolo?

La parola chiave è qualità degli insediamenti. A ragione, la popolazione osserva i lavori

delle autorità con occhio critico. Un semplice aumento del coefficiente di utilizzazione del suolo senza prescrizioni sulla qualità non è una soluzione e in virtù del nuovo piano direttore non è nemmeno possibile. Più sono i buoni esempi di sviluppo centripeto degli insediamenti, maggiore sarà l'accettazione della popolazione. Deve essere possibile trovare soluzioni compatibili e sostenibili nella sostanza, mantenere i valori legati alla cultura della costruzione e creare edifici che generino identità. La partecipazione non deve essere una farsa: la gente vuole dare il proprio contributo. Vuole anche sapere che cosa sta succedendo e come sta cambiando l'ambiente circostante. Lo sviluppo centripeto degli insediamenti è quindi molto esigente in termini di comunicazione.

Nella pianificazione del territorio c'è molta attività anche a livello svizzero. Quali sono i vostri auspici nei confronti della Berna federale?

In generale occorre un coordinamento ancora migliore tra le politiche settoriali. Per quanto concerne la pianificazione del territorio mi auguro che la Confederazione, con le sue pianificazioni e i suoi progetti, si rivolga per tempo ai Cantoni e che conceda loro una sufficiente autonomia pianificatoria, tenendo conto del fatto che le condizioni cantonali sono molto diverse tra loro. È pertanto opportuno che, nel quadro delle disposizioni della LPT, i Cantoni trovino soluzioni su misura che siano anche applicabili.

— (traduzione)



La lunga trasformazione da complesso industriale a vivace quartiere urbano

Testo: Stefanie Pfändler
s.pfaendler@gmail.com



Il complesso denominato «Viscosi» rientra tra i più promettenti progetti di sviluppo della Svizzera centrale: nel Comune di Emmen, su poco meno di 90 000 metri quadrati, un'area industriale dismessa sarà tramutata in un quartiere urbano dalle numerose sfaccettature. La trasformazione ha preso avvio, ma gli sviluppatori si concedono intenzionalmente tutto il tempo necessario.

Per percorrere il tragitto da Lucerna a Emmen, la rete celere regionale impiega cinque minuti. Dopo aver attraversato il centro città raggiunge l'agglomerato serpeggiando lungo la Reuss, per poi fermarsi alla stazione di Emmenbrücke. È qui, dove le case sono meno fitte e le strade diventano più larghe, che sorge la famosa «città Viscosi», il progetto faro del Cantone di Lucerna che apre nuove vie in termini di sviluppo centripeto. Emmen, da tempo in carenza di spazi liberi pubblici e progetti di sviluppo, intende dotarsi di un nuovo cuore pulsante. Gli obiettivi sono ambiziosi: l'area industriale dismessa, che ha le dimensioni del centro storico di Lucerna e deve il suo nome al fatto che negli anni '50 vi veniva prodotta viscosa, non sarà sviluppata a partire da una progettazione a tavolino, ma crescerà gradualmente fino a diventare il nuovo centro di Emmen.

Alla base vi sono un piano urbanistico che stabilisce le linee guida di massima e una suddivisione del complesso in particelle relativamente piccole, da realizzare a tappe. Così facendo, viene a crearsi una dinamica di sviluppo che si adatta alla mutevole domanda. Il sorgere della «città Viscosi» è inteso come processo il cui risultato sarà una nuova zona ordinata dal punto di vista urbanistico, che conterà dieci vicoli, cinque piazze, due cortili interni e un parco e che metterà a disposizione spazi abitativi e di lavoro conformi al fabbisogno. La maggior parte dei vecchi stabilimenti sarà mantenuta.

Alla ricerca della «città Viscosi»

Nel settembre 2016 è stato inaugurato l'edificio numero 745, dove si è insediata la scuola universitaria lucernese di arte e design. Lo stabile attiguo, che lo completerà, viene eretto proprio in questo momento. Siamo quindi nel pieno dello sviluppo. Ma arrivando alla stazione di Emmenbrücke i visitatori che non sono pratici del posto in un primo momento rimangono perplessi: la «città Viscosi» dovrebbe distare solo tre minuti a piedi dalla stazione, ma del complesso nemmeno l'ombra. Alcuni cartelli non proprio recenti segnalano un centro di formazione professionale e un centro commerciale, ma della «città Viscosi» nessuna traccia. Una signora in attesa dell'autobus reagisce in modo svogliato alla nostra domanda di informazioni: «Viscosi? Nessuna idea». Un signore all'entrata del bistrot della stazione sembra invece più informato: «Ah, gli studenti», sbuffa indicando una direzione. Si intravede una via poco appariscente che si snoda tra edifici abitativi e com-

merciali. Dopo il complicato attraversamento dell'ampia Gerliswilstrasse, si scorge infine un sobrio cartello con la scritta «Viscosi-stadt». Allora ci siamo?! Dubbiosi si guarda il grande parcheggio e la facciata degna di protezione dello stabilimento di produzione della Monosuisse SA, che si autodefinisce con orgoglio «affidabile produttrice di filati». L'accesso è bloccato da una barriera, quindi si prosegue la passeggiata alla speranzosa ricerca di un portone che inviti nella nuova zona di Emmen. Seguono altri edifici industriali, parcheggi e... cartelli: «Divieto d'accesso», «Solo fornitori», «Cantiere», «Accesso vietato» si legge cominciando a poco a poco a dubitare dell'esistenza della «città Viscosi». A questo punto, a un'entrata della fabbrica della Monosuisse SA si chiede ai solerti collaboratori: «È da queste parti la scuola universitaria lucernese?» e si viene indirizzati più avanti. Finalmente, davanti all'edificio 738/237/741 un'insegna luminosa offre un orientamento, e si comincia a capire: quando si dice che la «città Viscosi» si svilupperà



La Gerliswilstrasse divide la «città Viscosi» dal resto di Emmen.

passo dopo passo, non è un modo di dire. Nella parte anteriore alcune industrie sono tuttora attive, in particolare la Monosuisse, che un tempo era presente sull'intera area, mantiene qui la produzione chimica. Nell'edificio 738, di recente ristrutturazione, pochi mesi fa sono entrate nuove ditte, è stato allestito lo studio della serie televisiva svizzera «Tatort» e al pianterreno è stata riaperta una vecchia mensa. Il menu del giorno: paela con verdura e funghi. In questo edificio la «città Viscosi» rinasce gradualmente, anche se la maggior parte degli stabili del complesso sono vuoti o vengono sfruttati per usi temporanei che dall'esterno possono al massimo essere intuitsi: una scultura qui, una locandina di una manifestazione là forniscono indizi sulle attività che si celano dietro le mura della vecchia fabbrica. A un certo punto ci si muove in modo più naturale. Il saluto cordiale dei muratori fa capire che qui i pedoni sono benvenuti e che possono senz'altro passeggiare attorno alle rampe di carico e ai cantieri. E poi, all'improvviso, direttamente sulle rive della Kleine Emme compare l'edificio 745. Nuovo di pacca, splendente, il primo segnale di un futuro visionario.



Edificio 745, luminosa avanguardia della futura «città Viscosi».



Struttura grezza, cantiere, luogo per artisti e persone creative: la «città Viscosi» è tante cose contemporaneamente.



Scuola universitaria lucernese di arte e design: di solito, qui è un via vai di studenti e docenti.



Vicini, ma solo sul piano estetico

La scuola universitaria lucernese di arte e design è il primo grande locatario del complesso. Quelli che oggi sono 380 studenti, a partire dal 2019 saranno 850 più 140 collaboratori dislocati in due edifici. Già ora l'attività sarebbe frenetica, se non fosse periodo di vacanze estive. Per questo l'edificio è quasi vuoto e solo pochi studenti lavorano in piccole nicchie. Le aule di lavoro, che fungono contemporaneamente da laboratori, postazioni di lavoro, studio, cucinotto e saletta per la pausa sono aperte. Soltanto il materiale didattico e le comunicazioni affisse alle bacheche testimoniano le attività svolte durante il semestre.

Stephan Wittmer è docente alla scuola universitaria. Il simpatico cinquantenne, grattandosi la barbetta sale e pepe, afferma mentre ordina un succo di frutta nella mensa ristrutturata: «Mi piace il contrasto fra industria e arte». Tuttavia, incontrare persone attive in altri settori rimane raro: i rapporti di vicinato si limitano per così dire al piano estetico-architettonico. Nonostante ciò, questo è

un luogo ideale per gli artisti e le persone creative. Nemmeno la popolazione di Emmen si vede molto, spiega Wittmer, «al massimo una persona di tanto in tanto che passeggia sulle rive del fiume». Proprio lì, la Viscosistadt AG intende costruire un parco cittadino pubblico, che al termine della costruzione sarà affidato alla città di Emmen. Ancora nel bel mezzo delle escavatrici, in quello che era il bacino di depurazione è appena stato allestito un angolo relax.

L'edilizia industriale conferisce identità

La Viscosistadt AG, fondata dalla «Sefar Holding AG» nel 2013, da allora è proprietaria e sviluppatrice delle parti del complesso della Monosuisse non più utilizzate dalla sorella maggiore Monosuisse SA. Al concorso di progetti urbanistici ha fatto seguito l'elaborazione di un masterplan e di un piano urbanistico con corrispettivo cambiamento di destinazione. Nel gennaio 2017 il Consiglio di Stato lucernese ha approvato il piano urbanistico che prevede una moltitudine di volumetrie, facciate e tipi architettonici diversi all'interno della stessa area. Gli sviluppatori non con-

Un altro cantiere: il parco cittadino lungo la Kleine Emme viene costruito dalla Viscosistadt AG e in seguito affidato alla città.

siderano gli edifici industriali dismessi come un retaggio del passato da smantellare, bensì come atout degno di conservazione: sono loro che, con la loro storia percepibile, irradiano un'atmosfera molto particolare e conferiscono all'area un'identità propria.

Un quartiere che si concede il tempo necessario

Secondo gli sviluppatori, «Viscosi» rimane nella sua essenza un'area industriale. Ma, passo dopo passo, si svilupperà fino a diventare un posto dalle molte sfaccettature in cui promuovere opere, pensieri e cultura. Al piano terra sono previste attività culturali, gastronomiche, commerciali e orientate ai servizi. Non si sa però ancora se e dove si installeranno bar di quartiere, drogherie, negozi di alimentari o gallerie. La pianificazione è aperta ed è consentito sperimentare: soltanto con il tempo risulterà chiaro quali utilizzi rimarranno temporanei e quali si affermeranno sul lungo periodo. E non da ultimo, nella «città Viscosi» è prevista anche una parte residenziale che potrà raggiungere il 50 per cento. Il motto è: «dove si abita si vive». Il fatto che questo complesso sarà percepito appieno dalla parte restante di Emmen soltanto con il passare del tempo fa parte dei piani. Ma a lungo termine la «città Viscosi» crescerà all'interno del Comune di Emmen e ne diventerà addirittura una colonna portante del centro. Di questo futuro, ora come ora si vede ben poco. Ma forse proprio questa integrazione graduale e il fatto che ci si conceda tutto il tempo necessario si rivelerà essere il segreto del successo della «città Viscosi».

— (traduzione)



STEFANIE PFÄNDLER, *1985, ha studiato scienze politiche ed ambientali e ha lavorato come collaboratrice scientifica presso la sezione Sviluppo sostenibile dell'ARE. Dal 2015 lavora per la città di Dübendorf nell'ambito della pianificazione del territorio e dei trasporti.

Bloccare l'espansione disordinata degli insediamenti non significa solo riempire spazi non ancora edificati



PAUL SCHNEEBERGER, *1968, ha conseguito il dottorato in storia. Come redattore di cronaca interna della Neue Zürcher Zeitung (NZZ) si occupa fra l'altro delle questioni inerenti allo sviluppo territoriale. Pubblica articoli su questo tema anche esternamente alla NZZ. paul.schneeberger@nzz.ch

In Svizzera, lo sviluppo del territorio sta attingendo alle ultime riserve. Il consenso popolare di principio sulla necessità di porre un freno alla dispersione insediativa – e di conseguenza sulla densificazione edilizia e lo sviluppo centripeto degli insediamenti – porta con sé conseguenze tangibili sin dal 2013: da tempo, a diventare residenziali non sono più soltanto le aree industriali dismesse, ma sempre più anche piccoli pascoli già circondati da abitazioni. È però prevedibile che, partendo dal presupposto che la popolazione continui a crescere, il solo riempire questi spazi non ancora edificati non basterà ad arginare in modo duraturo l'eccessivo consumo del suolo.

Come emerge dalla dissertazione della pianificatrice del Politecnico federale di Zurigo Anita Grams, le riserve di superfici di piano che il diritto edilizio garantisce tra Ginevra e St. Margrethen offrono spazio per altri due milioni di persone. Ma questa buona notizia va relativizzata: in primo luogo, come ammette la ricercatrice stessa, in tempi relativamente brevi è possibile mobilitare al massimo la metà di questo spazio supplementare per abitazioni, uffici e attività commerciali. Secondariamente, come risulta dallo studio, due terzi di queste riserve si trovano sul territorio di Comuni con meno di 10 000 abitanti.

E qui cominciano i problemi; non nel senso che i Comuni di piccole e medie dimensioni non meritano una crescita, al contrario. Ma la domanda fondamentale è: dove si trovano questi Comuni? E soprattutto: come sono o possono essere collegati alle vie di comunicazione? Recenti studi sul mercato degli alloggi di Wüest Partner fanno luce sulla problematica. Gli analisti immobiliari hanno constatato che oltre la metà delle nuove unità abitative oggi autorizzate sono malservite dai mezzi pubblici o addirittura non servite del tutto.

I pochi lavori di costruzione supplementari presso le stazioni della rete celere regionale, che oggi sul piano politico vengono vantati come coordinamento tra insediamenti e trasporti, sono perciò insignificanti. Se la Svizzera cresce lontano dalla rete ferroviaria, di bus e di tram, a breve termine non aumenteranno soltanto le superfici di suolo impermeabilizzate per la costruzione di abitazioni, ma anche il traffico stradale e le superfici del traffico, e di conseguenza si andrebbe verso un'altra forma di dispersione insediativa. Indipendentemente dal fatto che le automobili in futuro saranno elettriche o no, autonome o no, non potranno mai competere con un treno ben occupato in quanto ad efficienza territoriale.

Fondamentalmente, per reagire a questi dati di fatto vi sono due possibilità. La soluzione più facile sarebbe la creazione di interfacce intelligenti fra i trasporti aggregati su misura delle conurbazioni e forme di mobilità individuali, presumibilmente basate su nuove tecnologie, per gli ultimi tratti. La conseguenza sarebbe un numero maggiore di «Park and Ride» presso le stazioni ferroviarie e le fermate di tram e autobus. Se invece per coerenza si applica il principio del blocco dell'espansione disordinata degli insediamenti anche ai trasporti, lo sviluppo edilizio va accelerato in corrispondenza delle fermate delle linee ferroviarie ad alta capacità e frenato altrove.

A uno sviluppo centripeto degli insediamenti e dei trasporti coerente come appena esposto si accompagna una domanda, brevemente discussa prima della votazione popolare del 2013, ma da allora ignorata: che cosa fare per trasferire le zone edificabili da luoghi male urbanizzati ad altri ben collegati? Un punto di partenza potrebbe essere costituito da fondi cantonali alimentati tramite entrate provenienti dalla tassa sul plusvalore immobiliare: chi trae benefici dagli azionamenti e dall'aumento del coefficiente di utilizzazione del suolo contribuisce agli indennizzi per i dezonamenti. Il dislocamento dei terreni edificabili in luoghi centrali sarebbe così compensato da flussi di fondi destinati ai luoghi più discosti.

Ammettiamolo: una crescita degli insediamenti maggiormente concentrata lungo la ferrovia caratterizzata da alta capacità e consumo parsimonioso di spazio, così come il trasferimento delle zone edificabili al di là dei confini comunali, sono obiettivi ambiziosi che non possono essere raggiunti dall'oggi al domani. Inoltre, non sono affatto gli unici aspetti dello sviluppo territoriale per i quali la prassi finora applicata deve essere rimessa in questione per poter utilizzare in modo più efficiente e a lungo termine il suolo, che è una risorsa limitata. Sono necessari anche, tra l'altro, dibattiti qualificati sul ruolo futuro del bosco e delle superfici libere in qualità di spazi ricreativi.

L'approfondimento di questioni del genere è urgente, nonostante la loro complessità. Se lo sviluppo centripeto degli insediamenti non viene abbinato a uno sviluppo dei trasporti verso l'interno e uno sviluppo consapevole degli spazi verdi, nella migliore delle ipotesi il blocco dell'espansione disordinata degli insediamenti risulterà essere nient'altro che una tregua temporanea.

—

(traduzione)

LA CIFRA SUL TEMA

Nel 2017, la statistica delle zone edificabili in Svizzera ha rilevato una superficie di zona edificabile di

291

metri quadrati per abitante. Nel 2012, questo valore era di 309 metri quadrati.



IMPRESSUM

forum raumentwicklung

Informationsheft
Erscheint dreimal jährlich
45. Jahrgang

Herausgeber

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

Redaktionskommission

Rudolf Menzi (Leitung), Doris Angst, Matthias Howald,
Gilles Chomat

Übersetzung

Deutsch: Irene Bisang, Zürich / *Französisch:* Elisabeth
Kopp-Demougeot, Le Grand-Saconnex; Relecture und
Adaptation: Daniel Béguin, Ste-Croix; Redaktion und
Korrektur: Béatrice Thiéry, Porrentruy / *Italienisch:* Mar-
tina De Bartolomei, La Sagne; Relecture und Adaptation:
Peter Schrembs, Minusio

Redaktion und Produktion

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg, Basel

Grafisches Konzept und Gestaltung

Susanne Krieg SGD, Basel

Fotografie

Yves Maurer Weisbrod, Bern (Titelseite, S. 4–7, 10, 13,
24, 41/42, 44–48, 50, 73/74, 76–79, 82, 85, 97/98);
VLP-ASPAN (S. 9, 49, 81); Stadt Rheinfelden, Render
Manufaktur/IB Miebach, Juri Junkov (S. 20–21); ARE
Kanton Zürich und Fachhochschule Nordwestschweiz
(S. 26–27, 60–61); Mariette Beyeler/MetamorphHouse
(S. 28–29, 62–63); Stefanie Pfändler (S. 28–31, 58–61,
78–81); alle anderen zur Verfügung gestellt.

Abonnemente

Bestellungen/Vertrieb:
BBL, Vertrieb Publikationen, CH-3003 Bern
Internet: www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
Art.-Nr. 812.000
Jahresabonnement Fr. 30.70
Einzelnummer Fr. 10.25

Adresse

ARE – Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern, Tel. 058 462 40 60

© ARE

Bern 2017, Abdruck erwünscht mit Quellenangabe;
Belegexemplar ans ARE, ISSN 1660-6248

Druck / Impression / Stampa

Jost Druck AG, Hünibach/Thun

forum du développement territorial

Bulletin d'information
Paraît trois fois par an
45^e année

Editeur

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

Commission de rédaction

Rudolf Menzi (direction), Doris Angst, Matthias Howald,
Gilles Chomat

Traduction

Allemand: Irene Bisang, Zurich / *Français:* Elisabeth
Kopp-Demougeot, Le Grand-Saconnex; Relecture
et adaptation: Daniel Béguin, Ste-Croix; Rédaction
et correction: Béatrice Thiéry, Porrentruy; *Italien:*
Martina De Bartolomei, La Sagne; Relecture et
adaptation: Peter Schrembs, Minusio

Rédaction, production

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg, Bâle

Création, réalisation

Susanne Krieg SGD, Bâle

Photographie

Yves Maurer Weisbrod, Berne (page de couverture,
p. 4–7, 10, 13, 24, 41/42, 44–48, 50, 73/74, 76–79, 82,
85, 97/98); Ville de Rheinfelden, Render Manufaktur/
IB Miebach, Juri Junkov (p. 20–21); Office du développe-
ment territorial du canton de Zurich et Haute école spé-
cialisée du nord-ouest de la Suisse (p. 26–27, 60–61);
Mariette Beyeler/MetamorphHouse (p. 28–29, 62–63);
Stefanie Pfändler (p. 28–31, 58–61, 78–81); autres pho-
tographies gracieusement mises à disposition.

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
Numéro simple Fr. 10.25

Adresse

ARE – Office fédéral du développement territorial
3003 Berne, Tél. 058 462 40 60

© ARE

Berne 2017, Reproduction autorisée avec mention
de la source; copie à l'ARE, ISSN 1660-6248



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

forum sviluppo territoriale

Bollettino d'informazione
Esce tre volte all'anno
45° anno

Editore

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

Commissione della redazione

Rudolf Menzi (direzione), Doris Angst, Matthias Howald,
Gilles Chomat

Traduzione

Tedesco: Irene Bisang, Zurigo / *Francese:* Elisabeth
Kopp-Demougeot, Le Grand-Saconnex; rilettura e
adattamento: Daniel Béguin, Ste-Croix; redazione e
correzione: Béatrice Thiéry, Porrentruy / *Italiano:*
Martina De Bartolomei, La Sagne; rilettura e adatta-
mento: Peter Schrembs, Minusio

Redazione, produzione

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg, Basilea

Creazione, realizzazione

Susanne Krieg SGD, Basilea

Fotografia

Yves Maurer Weisbrod, Berna (copertina, pagg. 4–7, 10,
13, 24, 41–42, 44–48, 50, 73–74, 76–79, 82, 85, 97–98);
città di Rheinfelden, Render Manufaktur/IB Miebach,
Juri Junkov (pagg. 20–21); Ufficio per lo sviluppo
territoriale del Cantone di Zurigo e Fachhochschule
Nordwestschweiz (pagg. 26–27, 60–61); Mariette
Beyeler/MetamorphHouse (pagg. 28–29, 62–63);
Stefanie Pfändler (pagg. 28–31, 58–61, 78–81); tutte
le altre foto sono state messe a disposizione.

Abbonamento

Ordinazioni/distribuzione:
UFCL, distribuzione pubblicazioni, CH-3003 Berna
Internet: www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
N. art. 812.000
Abbonamento Fr. 30.70
Numero singolo Fr. 10.25

Indirizzo

ARE – Ufficio federale dello sviluppo territoriale
3003 Berna, tel. 058 462 40 60

© ARE

Berna 2017, riproduzione autorizzata con menzione
della fonte; copia all'ARE, ISSN 1660-6248

ClimatePartner[®] Das ARE-Forum wurde
klimaneutral hergestellt.
Druck | ID 53460-1707-1001

www.are.admin.ch

