

# forum

raumentwicklung  
du développement territorial  
sviluppo territoriale



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Informationsheft  
Bulletin d'information  
Bollettino d'informazione

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



## Raumplanungsrecht im Wandel

Zentrale Aspekte zum Entwurf des Raumentwicklungsgegesetzes

## Refonte du droit de l'aménagement du territoire

Les aspects essentiels du projet de loi sur le développement territorial

## L'evoluzione del diritto della pianificazione del territorio

Gli aspetti centrali dell'avamprogetto relativo alla legge federale sullo sviluppo territoriale

1 | 2009

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

**Inhalt****Sommaire****Sommario**

Editorial	<b>3</b>	Editorial	<b>50</b>	Editoriale	<b>87</b>
Die Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Raumplanungsgesetzes	<b>5</b>	Consultation sur le projet de révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire	<b>52</b>	Il progetto di revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio in consultazione	<b>89</b>
Die Geschichte zeigt: Gefragt sind Mut und Pioniergeist	<b>9</b>	L'histoire le prouve : de courageux pionniers sont indispensables	<b>56</b>	La storia lo dimostra: ci vuole coraggio e spirito da pioniere	<b>94</b>
Nachhaltige Raumentwicklung braucht einen neuen Anlauf	<b>12</b>	Donner un nouvel élan pour un développement territorial durable	<b>59</b>	Lo sviluppo territoriale sostenibile necessita di un nuovo slancio	<b>97</b>
Interview mit Peter Wessels, Basel: «Was Basel-Stadt lernen musste, gilt auch für die Schweiz als Ganzes»	<b>15</b>	Interview de Peter Wessels, Bâle: «Toute la Suisse peut profiter de l'expérience de Bâle-Ville»	<b>62</b>	Intervista a Peter Wessels: «Ciò che ha dovuto imparare Basilea Città, vale per la Svizzera in generale»	<b>100</b>
Bauen ausserhalb der Bauzone: Neue Ansätze in der Region Frutigtal	<b>19</b>	Constructions hors de la zone à bâtir: solutions novatrices dans la région de Frutigen	<b>66</b>	Il progetto di legge cantonale sullo sviluppo territoriale: una normativa rinnovata al servizio del territorio	<b>104</b>
Ein neues Regelwerk für die Raumplanung im Tessin	<b>22</b>	Tessin: Nouvelle loi cantonale sur le développement territorial en chantier	<b>69</b>	Gli spazi funzionali	<b>107</b>
Die Novellierung des Raumordnungsgesetzes in Deutschland	<b>25</b>	L'aménagement du territoire suisse a-t-il besoin de nouveaux instruments?	<b>72</b>	Dall'utilizzazione parsimoniosa del suolo alla gestione della superficie	<b>110</b>
Braucht die Schweizer Raumplanung neue Instrumente?	<b>28</b>	Les Espaces fonctionnels	<b>75</b>	Tutta una questione d'applicazione	<b>113</b>
Bodenverlust aus Sicht der Landwirtschaft und Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF	<b>31</b>	D'une gestion comptable à une gestion managériale du sol	<b>78</b>	Impressum	<b>115</b>
Planen in funktionalen Räumen	<b>34</b>				
Vom haushälterischen Umgang mit dem Boden zum Management der Fläche	<b>37</b>	De nouvelles prescriptions pour les constructions hors de la zone à bâtir	<b>81</b>		
Siedlung, Versiegelung und Erholungsnutzung nehmen zu	<b>41</b>	Tout n'est qu'une question d'application	<b>84</b>		
Bauen ausserhalb der Bauzonen braucht neue Vorgaben	<b>44</b>	Impressum	<b>115</b>		
Alles nur eine Frage des Vollzugs	<b>47</b>				
Impressum	<b>115</b>				

# **Editorial**

Stephan Scheidegger  
Chef Sektion Recht und Finanzen ARE  
[stephan.scheidegger@are.admin.ch](mailto:stephan.scheidegger@are.admin.ch)



**«Die Raumentwicklung muss fit  
für die Zukunft werden»**

• • •

**Im Dezember 2008 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zur Revision des Raumplanungsgesetzes. Er setzte damit eine dringend nötige Diskussion über die zukünftige Raumentwicklung in Gang. Denn die Verhältnisse in unserem Land haben sich seit dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes vor 30 Jahren markant geändert. So ist die räumliche und wirtschaftliche Entwicklung heute immer stärker von Metropolitanräumen, Agglomerationen und Städten geprägt. Diesen funktionalen Räumen, die nicht an politisch-administrativen Grenzen Halt machen, will die laufende Gesetzesrevision Rechnung tragen. Gleichzeitig sind Wege zu finden, um drängende Probleme im Bereich der Siedlungsentwicklung besser zu lösen und den Kulturlandverlust einzudämmen.**

**Erste Reaktionen auf den Entwurf zum neuen Raumentwicklungsgesetz, das sich formal als Totalrevision des geltenden RPG präsentiert, zeigen, dass der Revisionsbedarf in breiten Kreisen anerkannt wird. Die Meinungen darüber, wie eine zukunftsweisende Lösung der Probleme aussehen soll, gehen allerdings weit auseinander. Insbesondere darf die wachsende Bedeutung der urbanen Räume, die im neuen Gesetz zum Ausdruck kommt, nicht dazu führen, dass sich die ländlichen Räume von der Raumentwicklungsrichtung des Bundes ins Abseits gedrängt fühlen.**

Daher gilt es im weiteren Prozess, eine Balance zwischen urbanen und ländlichen Räumen zu finden. Dadurch verspricht der im vergangenen Dezember angestossene Prozess weit über das Ende der aktuellen Vernehmlassung hinaus spannend zu bleiben. Die eingehenden Stellungnahmen werden darüber entscheiden, wie das revidierte Raumplanungsrecht des Bundes am Ende aussehen wird. Von grosser Bedeutung ist dabei die Haltung der für die Umsetzung der Raumplanung zuständigen Kantone; mit ihnen gilt es daher im weiteren Verlauf der Gesetzesrevision intensiv zusammenzuarbeiten sein. Denn letztlich kann es nur in einem konstruktiv-kritischen Miteinander gelingen, die Raumentwicklung für die Zukunft fit zu machen. Darin liegt die eigentliche Herausforderung für eine nachhaltige Lösung unserer vielfältigen räumlichen Probleme.



# **Die Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Raumplanungsgesetzes**

• • • •

Stephan Scheidegger  
stephan.scheidegger@are.admin.ch



**Das neue Bundesgesetz über die Raumentwicklung will den Herausforderungen einer zunehmend urbanen Schweiz Rechnung tragen, ohne dabei die ländlichen Räume zu vernachlässigen. Der Gesetzesentwurf berücksichtigt die wachsende Bedeutung der**

**Städte und Agglomerationen und will der Zersiedelung der Landschaft entgegenwirken. An der heutigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen soll grundsätzlich festgehalten werden.**

Die Raumplanung dient gemäss Artikel 75 der Bundesverfassung (BV) der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens sowie der geordneten Besiedlung des Landes. Diese verfassungsrechtlichen Ziele der Raumplanung sind auch 30 Jahre nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (SR 700) noch nicht erreicht worden. Wie das ARE in seinem Raumentwicklungsbericht 2005 feststellt, ist die Raumentwicklung in der Schweiz nicht nachhaltig. Zudem gelangte auch die vom ARE eingesetzte internationale Expertengruppe unter Bernd Scholl zum Schluss, dass die Raumplanung der Schweiz zwar gut, aber nach wie vor nicht gut genug ist.

Jede Sekunde geht in der Schweiz ein Quadratmeter Kulturland verloren. Zersiedlung und Kulturlandverlust stellen somit ein zentrales Problem dar. Auch die Bauzonen sind vielerorts – vor allem in peripheren Gebieten – überdimensioniert. Und nicht zuletzt wurde das geltende RPG aus dem Jahr 1979 vor dem Hintergrund einer damals noch mehrheitlich ländlichen Schweiz konzipiert. Die räumliche Realität präsentiert sich heute jedoch wesentlich anders, da die Metropolitanräume, Agglomerationen und Städte eine viel bedeutendere Rolle spielen, als dies vor 30 Jahren der Fall war. Doch ungeachtet der Bedeutung, die diesen wichtigen Akteuren der Raumentwicklung zukommt, werden sie im geltenden RPG mit keinem Wort erwähnt.

Auch wenn sich das geltende Recht in vielen Teilen bewährt hat und mit der vorgeschlagenen Revision beileibe nicht alles über Bord geworfen werden soll, drängt sich angesichts der veränderten räumlichen Gegebenheiten und der Erfahrungen der letzten Jahre eine umfassende Überprüfung des RPG auf.

### **Wesentliche Prinzipien beibehalten**

Gemäss Artikel 75 BV obliegt die Raumplanung innerhalb der vom Bund festgelegten Grundsätze den Kantonen. Daran will auch die Revision des RPG nichts ändern. Gleichwohl soll der Bund innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens seine Mitverantwortung für die Umsetzung der raumentwicklerischen Ziele konsequenter wahrnehmen. Gerade was den Mindestinhalt der kantonalen Richtpläne anbetrifft, sollen den Kantonen daher künftig genauere Vorgaben gemacht werden als heute. Von fundamentaler Bedeutung soll auch künftig die Trennung von Baubereich und Nichtbaubereich bleiben. Dies ist wegen der dadurch bewirkten Spaltung des Bodenmarkts insbesondere für die Landwirtschaft von erheblicher Wichtigkeit. Denn auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Landwirtschaft auf vergleichsweise günstigem Boden produzieren kann. Dem Trennungsgrundsatz kommt somit zentrale Bedeutung zu. Dies bedingt aber, landwirtschaftsfremde Nutzungen ausserhalb der Bauzonen nur zurückhaltend zuzulassen.

### **Die wichtigsten Neuerungen in Kürze**

Die Reihenfolge der nachfolgend vorgestellten Neuerungen folgt der Systematik des Gesetzesentwurfs.

#### *1. Gesetzliche Grundlage des Raumkonzepts Schweiz*

Mit dem neuen Raumentwicklungsge setz soll das Raumkonzept Schweiz eine gesetzliche Grundlage erhalten (Art. 14 E-REG). Bezuglich der inhaltlichen Ausrichtung und der Art und Weise der Erarbeitung orientiert sich der Vernehmlassungsentwurf an dem derzeit in Erarbeitung befindlichen Raumkonzept. Im Hinblick auf die angestrebte räumliche Entwicklung soll das Raumkonzept sowohl Rahmenstra-

tegen für die Schweiz insgesamt als auch spezifische Strategien für einzelne Räume enthalten. Zudem betont der Vernehmlassungsentwurf ausdrücklich, dass das Raumkonzept in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden erarbeitet werden muss. Diese Partizipation soll bei der Entwicklung beziehungsweise Anpassung des Raumkonzepts somit auch in Zukunft gross geschrieben werden. Bezuglich Verbindlichkeit sieht der Vernehmlassungsentwurf vor, dass das Raumkonzept mit der Verabschiedung durch den Bundesrat für die Behörden aller Stufen sowie für andere Träger öffentlicher Aufgaben des Bundes verbindlich wird (Art. 18 Abs. 1 E-REG). Damit soll sowohl die Planung des Bundes als auch jene der Kantone in eine Richtung gelenkt werden, die aus gesamtheitlicher Sicht erwünscht und gemeinsam festgelegt worden ist.

#### *2. Planung in funktionalen Räumen*

Räumliche Probleme lassen sich immer seltener innerhalb der bestehenden administrativ-politischen Grenzen lösen. Zur Festlegung und Umsetzung der angestrebten räumlichen Entwicklung bedarf es daher zunehmend des gemeinsamen Vorgehens mehrerer Gemeinwesen – und zwar in urbanen wie auch in ländlichen Gebieten. Dabei ist es etwa in den Bereichen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Erhaltung wertvoller Landschaften, Ver- und Entsorgung sowie Infrastrukturen notwendig, vermehrt auch gebietsübergreifend zu planen. Die substantielle Lücke des geltenden Rechts in diesen Bereichen soll mit den Artikeln 21 ff. E-REG geschlossen werden. Bund und Kantone sollen die wesentlichen Ergebnisse der gebietsübergreifenden Planungen in ihre sachbereichsbezogenen Planungen beziehungsweise in ihre Richtpläne übernehmen müssen. Mit deren Verabschiedung beziehungsweise Genehmigung durch den Bund sollen auch die wesentlichen Ergebnisse der gebietsübergreifenden Planungen für die Be-

hördnen aller Stufen verbindlich werden (Art. 22 E-REG).

Schliesslich sollen auch die in der Praxis bereits erprobten Agglomerationsprogramme mit dem neuen Raumentwicklungsgesetz eine gesetzliche Grundlage erhalten (Art. 23 E-REG). Der Gesetzesentwurf beschränkt sich darauf, grundsätzliche Regeln aufzustellen. Bezüglich Anwendungsbereich, interner Organisation und Umsetzung sollen die Kantone dagegen frei bleiben.

Die finanzielle Unterstützung soll auch künftig auf Agglomerationsprogramme im Bereich Siedlung und Verkehr beschränkt bleiben. Die dafür vorgesehenen Mittel sind im Infrastrukturfonds schon bereitgestellt.

Für weitergehende Agglomerationsprogramme, die beispielsweise – was durchaus sinnvoll und erwünscht sein kann – Massnahmen in den Bereichen Integration oder Kultur aufeinander abstimmen wollen, ist keine finanzielle Unterstützung durch den Bund vorgesehen.

### 3. Kantonale Richtplanung

Der kantonale Richtplan soll auch im neuen Raumentwicklungsgesetz das zentrale Führungs- und Koordinationsinstrument der Raumplanung bleiben. Der Gesetzesentwurf bezweckt eine Stärkung dieses wichtigen Instruments.

Der E-REG versteht die Richtplanung als Prozess der dauernden Auseinandersetzung mit den sich immer wieder neu und verändert stellenden räumlichen Problemen. Diese sollen dann gelöst werden, wenn sie sich stellen. Der Prozess der Richtplanung soll daher nicht erst dann in den Richtplan münden, wenn die Planung für sämtliche Bereiche abgeschlossen ist, sondern sobald ein aktuell anstehendes Problem für die Behandlung im Richtplan reif ist (vgl. Art. 27 Abs. 1, 1. Satz E-REG). Ansonsten droht die Gefahr, dass der Richtplan zum blossen Nachvollzug dessen wird, was im Raum längst realisiert wurde.

### Raumplanung: Teilrevision statt neues Gesetz

**Bundesrat Moritz Leuenberger hat sich am 15. Mai 2009 mit Vertretern der Bau- Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) getroffen. Dabei wurden das weitere Vorgehen und die Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Revision des Raumplanungsgesetzes festgelegt. Am 17. April 2009 lief die Vernehmlassung zum bundesrätlichen Entwurf des Raumentwicklungsgesetzes (REG) ab. Mehr als 250 Stellungnahmen sind beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) eingegangen. Eine Mehrheit befürwortet eine Revision des dreissigjährigen Raumplanungsgesetzes (RPG), lehnt jedoch eine Totalrevision ab.**

**Gemäss Bundesverfassung obliegt die Raumplanung den Kantonen. Diese erachten die Totalrevision des RPG allerdings als zu weitgehend und wünschen einen stärkeren Einbezug in die Revisionsarbeiten. Bundesrat Leuenberger hat deshalb mit einer Delegation der BPUK unter Vorsitz von Regierungsrat Markus Kägi (ZH) das weitere Vorgehen, speziell die vertiefte Zusammenarbeit der beiden Staatsebenen Bund und Kantonen, diskutiert.**

**Im Vordergrund steht nun eine Teilrevision des RPG, als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative. Dazu wollen der Bund und die Kantonen in Form einer Arbeitsgruppe, welche vor den Sommerferien zum ersten Mal tagt, eng zusammenarbeiten. Eine weitergehende grundsätzliche Revision des RPG wird parallel dazu in Angriff genommen.**

Neu sollen Vorgaben für den Mindestinhalt der kantonalen Richtpläne gemacht werden (Art. 27 - 30 E-REG). Das geltende Recht gibt in Artikel 6 RPG lediglich vor, zu welchen Themen Grundlagen erarbeitet werden müssen. Artikel 8 RPG zum Mindestinhalt der Richtpläne erweist sich dagegen als weitgehend inhaltsleer. Dieses Manko soll nun korrigiert werden. Neu werden klare inhaltliche Vorgaben in den Bereichen Siedlung (Art. 28 E-REG), Verkehr (Art. 29 E-REG) sowie Natur, Landschaft, Landwirtschaft und Naturgefahren (Art. 30 E-REG) vorgeschlagen.

Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Siedlungsentwicklung gelegt, wobei die Kantone insbesondere aufzeigen müssen, mit welchen Massnahmen sie die Siedlungsentwicklung nach innen lenken wollen. Dieser Fokus ist zentral, weisen die heute ausgeschiedenen Bauzonen doch immer noch unüberbaute Reserven von rund 50'000 Hektaren auf. Hinzu kommen 18 Millionen Quadratmeter Industrie- und

Gewerbebrachen. Die kantonalen Kompetenzen im Bereich der Raumplanung bleiben dadurch gewahrt, dass blos vorgegeben wird, welche Themen im Richtplan zu behandeln sind. Die Art und Weise der Umsetzung bleibt dagegen den Kantonen überlassen.

Neu enthält die Revisionsvorlage einen ausdrücklichen Richtplanvorbehalt für Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Art. 27 Abs. 5 E-REG) sowie die Verpflichtung, Industrie- und Gewerbenutzungen sowie verkehrsintensive Einrichtungen von regionaler Bedeutung in Entwicklungsschwerpunkten zu konzentrieren und im Richtplan festzusetzen (Art. 28 Abs. 2 E-REG).

Heute kann ein kantonaler Richtplan – je nach kantonalrechtlicher Regelung – innerkantonal bereits mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde verbindlich werden. Neu soll die Richtplangenehmigung durch den Bund für die Behörden aller Stufen konstitutiv sein (Art. 34 Abs. 1 E-REG).

#### *4. Umgang mit Bauzonen und Verfügbarkeit von Bauland*

Da die Bauzonen vielerorts immer noch überdimensioniert sind, sollen die Kantone zu ihrer Überprüfung und allfälligen Anpassung verpflichtet werden. Der Gesetzesentwurf sieht dafür eine Frist von fünf Jahren ab Inkrafttreten des revidierten Gesetzes vor (Art. 84 E-REG). Zur Anpassung überdimensionierter Bauzonen sieht der Gesetzesentwurf neu das übergangsrechtliche Instrument der Reservebauzonen vor, für welche die Regeln des Nichtbaugebiets gelten. Entsteht später ein Bedarf nach Neueinzonierung, sollen prioritätär Grundstücke aus diesen Reservebauzonen dem Baugebiet zugewiesen werden. Dies ermöglicht es in der Regel, die Zuweisung eines Grundstücks zur Reservebauzone entschädigungslos vorzunehmen. Neueinzonungen sollen in Zukunft zudem nicht mehr bloss aus kommunaler, sondern aus regionaler Sicht beurteilt werden (Art. 40 Abs. 2 Bst. b E-REG). Ein Grund dafür, dass die Bauzonen in der Vergangenheit zu stark gewachsen sind, liegt aber auch in der Baulandhortung. Mit dem E-REG werden daher neu Bestimmungen vorgeschlagen, die auf eine bessere Verfügbarkeit von Bauland abzielen. Damit will man künftig verhindern, dass neues Bauland eingezont wird, weil die vorhandenen Reserven nicht ihrer bestimmungsgemässen Nutzung zugeführt werden. Aus diesem Grund soll die Landumlegung – gerade auch zwischen Gemeinden – aufgewertet (Art. 45 E-REG) und zudem eine Bauverpflichtung (Art. 47 E-REG) eingeführt werden.

#### *5. Kulturlandzonen*

Das Gegenstück zu den Bauzonen bilden die Kulturlandzonen. Diese beiden Zonentypen verhalten sich komplementär zueinander: Alles, was nicht einer Bauzone zugewiesen ist, gehört demnach in die Kulturlandzonen. Im Revisionsentwurf wird darauf verzichtet, die einzelnen Funktionen der Kulturlandzonen – so etwa Landwirt-

schaft, Biodiversität, Natur- und Landschaftsschutz sowie Freizeit und Erholung – ausdrücklich zu regeln. Vielmehr sollen die Kantone festlegen, was sie in ihren Kulturlandzonen wo ansiedeln wollen. Angesichts der Bedeutung der Landwirtschaft steht dabei außer Frage, dass die Kantone als eine spezifische Ausprägung der Kulturlandzonen weiterhin Landwirtschaftszonen ausscheiden werden. Die mitunter gehörte Behauptung, die Vernehmlassungsvorlage schaffe die Landwirtschaftszone ab, trifft somit nicht zu. Der einzige Unterschied zur heutigen Rechtslage besteht darin, dass der Begriff der Landwirtschaftszone im Bundesrecht nicht mehr verwendet wird. Doch werden die Kantone verpflichtet, bei der Planung ihrer Kulturlandzonen dafür zu sorgen, dass genügend Flächen für die landwirtschaftliche Produktion zur Verfügung stehen (Art. 48 Abs. 3 E-REG).

Die Kantone sollen für das Gebiet außerhalb der Bauzonen künftig etwas breitere Gestaltungsmöglichkeiten erhalten. Dies soll Regelungen ermöglichen, die den jeweiligen kantonalen Verhältnissen und Bedürfnissen besser entsprechen. Damit wird der immer wieder geäusserten Kritik Rechnung getragen, dass gesamtschweizerische Regelungen der Vielfalt unseres Landes nicht gerecht würden. Angesichts der Bedeutung, die dem Bauen außerhalb der Bauzonen auch mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Ziele der Raumentwicklung zukommt, kann der Bundesgesetzgeber diese Thematik aber nicht gänzlich den Kantonen überlassen. Der Gesetzesentwurf beschränkt sich jedoch auf Grundsätze, die – soweit nötig – auf Verordnungsstufe näher ausgeführt werden können. Doch anders als heute sollen die bundesrechtlichen Regelungen künftig nicht mehr in Stein gemeisselt sein. Die Kantone sollen vielmehr die Möglichkeit erhalten, unter bestimmten Voraussetzungen Regelungen zu erlassen, die von den auf Verordnungsstufe vorgesehenen Konkretisierungen

abweichen. Für derartige Regelungen sieht der Gesetzesentwurf allerdings die Genehmigung durch den Bundesrat vor.

#### **Hinweise auf weitere Themen**

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass der Revisionsentwurf vermehrt innovative Lösungsansätze fördert. Insbesondere sollen die Modellvorhaben, mit denen vor allem in der Agglomerationspolitik positive Erfahrungen gemacht wurden, eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erhalten. Modellvorhaben werden in Zukunft vermehrt auch in den Bereichen nachhaltige Siedlungsentwicklung sowie Synergien im ländlichen Raum zum Einsatz kommen. Sie sollen künftig in einem breiteren Rahmen finanziell unterstützt werden können, als dies heute der Fall ist.

Und schliesslich soll die Überbauung oder Nutzung von Land außerhalb der Bauzonen zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken künftig nicht mehr gratis sein. Im Gesetzesentwurf werden entsprechende Abgaben (Versiegelungs- und Wohnflächenabgaben) vorgeschlagen (Art. 65 - 69 E-REG). Soweit die Kantone weitergehende kantonale Abgaben vorsehen wollen, bleibt ihnen dies unbenommen (Art. 70 E-REG).

Stephan Scheidegger, 1961, ist Fürsprecher und Betriebsökonom. Als Chefjurist des ARE und Leiter der Sektion Recht und Finanzen hat er die Vernehmlassungsvorlage zu einer Revision des Raumplanungsgesetzes massgeblich mitgestaltet. Die bisherige Teilrevision des RPG wurde ebenfalls federführend durch ihn betreut.

# Die Geschichte zeigt: Gefragt sind Mut und Pioniergeist

• • • •

Martina Koll-Schretzenmayr



Die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) steht an. Ein Blick auf die Entstehungsgeschichte des RPG von 1979 offenbart, dass seine Väter viel Mut und Pioniergeist an den Tag legten, als sie es schufen. Der von der Bundesverfassung vorgegebene Raumplanungsauftrag ist bis

heute derselbe geblieben. Doch kommen neue Herausforderungen wie das Nachhaltigkeitsgebot, die Agglomerationsproblematik und die Siedlungsentwicklung nach innen hinzu. Erneut braucht unser Land eine weitsichtige Pioniertat.

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 war eine Pionierleistung. Ohne dieses Gesetz sähe die Schweiz heute ganz anders aus. Und diese andere Schweiz würde uns wohl kaum gefallen. Um die Pioniertat des RPG beurteilen zu können, muss man sich mit seiner Entstehungsgeschichte auseinandersetzen. Denn jedes Recht richtet sich als verbindliches Ordnungsgefüge auf die soziale, ökonomische, technische und eben auch auf die räumliche Realität aus. Recht ist somit immer wirklichkeitsbezogen. Dies gilt auch für das Raumplanungsgesetz. Ein Blick in die Vergangenheit hilft zu verstehen, auf welche Herausforderungen das RPG die passende Antwort gab. Dieser Rückblick zeigt auch, dass die Raumplanungspioniere auf dem langen und oftmals steinigen Weg zum RPG Weitsicht, Mut und Durchhaltewillen bewiesen.



### Mühsam entwickeltes Instrumentarium

Bereits zu Beginn der 1930er-Jahre war Landschaftsschutz für einen kleinen Kreis von Enthusiasten – meist Architekten – Motivation, sich mit landesplanerischen Fragen auseinanderzusetzen. Ihr Ziel war es, den Raum und seine Nutzung in Stadt und Land zum Wohlergehen des einzelnen Menschen zu ordnen und um eine Ästhetik der gebauten Umwelt besorgt zu sein. Auf politischer Ebene scheiterten diese landesplanerischen Anliegen allerdings zunächst wegen der Befürchtung, dass Landesplanung gleichbedeutend sei mit Landenteignung. Die Nachkriegszeit brachte Wirtschaftswachstum und Massenkonsum. In keinem Jahrzehnt zuvor wurde die Umwelt durch Industrialisierung und neue Lebensstile so tiefgreifend verändert wie in den 1950er-Jahren. Doch weder die breite Öffentlichkeit noch die Politik waren bereit, sich mit der Notwendigkeit einer «geordneten Be-

siedlung des Landes» auseinanderzusetzen. Zu gross war unter dem Eindruck des Kalten Kriegs die Skepsis gegenüber jeder Form von Planwirtschaft und Planung. Man überliess das Feld daher einigen wenigen engagierten Orts- und Regionalplanern, die das erforderliche Instrumentarium erst mühsam im Berufsalltag entwickeln mussten.

### Die Stadt wird zur Herausforderung

Doch in den 1960er-Jahren überstürzten sich die Ereignisse. Die Zuwanderung aus dem Ausland, der Zuzug vom Land in die Stadt und die Zunahme der Wohnfläche pro Kopf bewirkten eine Wohnungsnot. Es setzte ein enormer Bauboom ein, die Wirtschaft überhitzte sich. Der Siegeszug des Autos liess die Städte ungehindert in die Landschaft hinauswuchern. Der Leidensdruck, der mit Zersiedlung und Explosion der Bodenpreise einherging, überschritt die Schmerzgrenze vie-

ler Bevölkerungsgruppen. Nach dem Ende der «langen 1950er-Jahre» begann man sich von der Fixierung auf das unreflektierte «Vorwärts!» zu lösen und häufiger nach dem «Wohin?» zu fragen. Vor dem Hintergrund dieser spannungsreichen Entwicklung gelang es Raumplanungslobbyisten, vermehrt Politiker für die Bekämpfung der Bodenspekulation zu gewinnen; die Notwendigkeit einer Bodenpolitik wurde erkannt. Ab Mitte der 1960er-Jahre nahm man sich auch auf Bundesebene zunehmend der Raumplanung als staatspolitischer Aufgabe an, und zwar ausgehend von der Wohnbauförderung. Die Herausforderung «Stadt» war also bereits für das RPG relevant, obwohl sie damals nicht explizit thematisiert wurde. 1969 gelang es schliesslich, die Raumplanung (Art. 22<sup>quater</sup> BV) verfassungsrechtlich zu verankern. Als Katalysatoren wirkten auch die Tatsachen, dass die Raumplanung unter dem Eindruck des Kalten Kriegs politisch opportun an den Schutz des Eigentums gekop-



Die Raumplanung tut sich mit dem Siedlungsdruck auf die Landschaft nach wie vor schwer

pelt (Art. 23<sup>ter</sup> BV) und ihre Bedeutung für die Gesamtverteidigung hervorgehoben wurde. Damit war das Eis gebrochen, der Weg fürs Raumplanungsgesetz war frei. Aber dieses musste erst erarbeitet werden. Zum damaligen Zeitpunkt befand sich die Schweiz auf dem Höhepunkt des Wirtschaftsbooms – eine heikle Situation. Eine der mutigsten Taten in der Geschichte der schweizerischen Raumplanung war daher der Bundesbeschluss vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung. Dieser forderte die Kantone auf, diejenigen Gebiete zu bezeichnen, deren Überbauung vorläufig einzuschränken oder zu verhindern sei.

#### Raumplanung braucht wirksame Instrumente

Es war wohlgemerkt in den Rezessionsjahren nach dem Ölschock, als es mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 gelang, die

Raumplanung in der Schweiz endgültig zu institutionalisieren. Das Prinzip der strikten Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet stellte den verfassungsrechtlich verankerten Raumplanungsauftrag einer zweckmässigen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung des Landes sicher. Aus heutiger Sicht ist es bedauerlich, dass seit dem Inkrafttreten des RPG das Bauverbot ausserhalb der Bauzonen sukzessive aufgeweicht wurde, womit der Pionierat, die Bau- und Nichtbaugebiet klar trennte, die notwendige Schärfe genommen wurde. Darüber hinaus gab das RPG den Bund, den Kantonsen und Gemeinden mit Konzepten und Sachplänen, kantonalen Richtplänen und Nutzungsplänen erstmals einheitliche Instrumente in die Hand, um den Raumplanungsauftrag zu verwirklichen.

Der Rückblick zeigt, dass für die Raumplanungspioniere eine der grossen Hürden die Eroberung des politischen Parketts war. Heute hingegen ist die Raumplanung als staatspolitische Auf-

gabe unbestritten. Die Kernthemen des RPG – der Schutz der Landschaft und die geordnete Besiedelung – haben sogar noch an Aktualität gewonnen. Neu hinzugekommen ist die Notwendigkeit einer Siedlungsentwicklung nach innen, die notabene mehr ist als ein bloses Brachflächenrecycling. Die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung fordert daher von den gegenwärtigen Akteuren, dass sie mindestens ebenso viel Mut aufbringen, wie ihn die Raumplanungspioniere seinerzeit beim RPG – mit dem Prinzip der strikten Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet – bewiesen haben. Das Fehlen einer klaren Vision für eine «innenentwickelte Schweiz» wäre ein Zeichen von Mutlosigkeit. Auch heute ist Weitblick gefordert, um der Raumplanung Schweiz wirksame Instrumente zur Verfügung zu stellen, damit sie auf die aktuellen Herausforderungen adäquat reagieren und das Land in eine erfolgreiche Zukunft führen kann.



Martina Koll-Schretzenmayr wurde 1967 in Bayern geboren. Sie studierte Geografie, Geschichte und Raumplanung in Augsburg, München und Zürich. 1998 promovierte sie am ORL-Institut der ETH Zürich über Brachflächenrecycling. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten in den letzten Jahren zählte die Wechselwirkung zwischen sozioökonomischer Dynamik und Veränderung des Gebäudebestandes in der Kernstadt. Sie ist Autorin des 2008 bei NZZ Libro erschienenen Buchs «Gelungen-Misslungen? Die Geschichte der Raumplanung Schweiz».

# Nachhaltige Raumentwicklung braucht einen neuen Anlauf

• • • •

Daniel Wachter  
[daniel.wachter@are.admin.ch](mailto:daniel.wachter@are.admin.ch)



**Die Schweiz will eine nachhaltige Raumentwicklung vorantreiben. Die Grundlage dazu bilden zentrale Dokumente der schweizerischen Raumplanung wie die Grundzüge der Raumordnung Schweiz von 1996 oder der letztes Jahr vom Bundesrat verabschie-**

**dete Entwurf des Raumentwicklungsge setzes. Eine Analyse zeigt, dass der neue Gesetzesvorschlag Lücken im geltenden Raum planungsrecht zur Nachhaltigen Entwick lung schliesst.**

Eine nachhaltige Raumentwicklung soll die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Ansprüche an den Raum in Einklang bringen. Wegweisende Forschungsarbeiten und massgebliche Dokumente der europäischen Raumordnungspolitik – insbesondere das Europäische Raumentwicklungsconcept EUREK von 1999 und dessen Nachfolgedokument «Territoriale Agenda» von 2007, ebenso die «Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent» des Europarat (CE-MAT-Leitlinien) von 2000 – definieren die zentralen Merkmale nachhaltiger Raumentwicklung. Dazu zählen:

- Polyzentrische Raumentwicklung durch eine ausgewogene sozioökonomische Entwicklung der Regionen und die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit;
- Territorialer Zusammenhalt durch gute Beziehungen zwischen Stadt und Land, ausgewogene Erreichbarkeit und gleichwertiger Zugang zu Information und Wissen;
- Siedlungen mit hoher Lebensqualität;
- Verantwortungsbewusster Umgang mit natürlichen Lebensgrundlagen, Schutz der Umwelt sowie Vorsorge gegen Naturgefahren;
- Bodenschutz und sparsamer Flächenverbrauch;
- Erhaltung und behutsame Nutzung des Kulturerbes.

### Schweizerische Raumentwicklung nicht nachhaltig

Doch Tatsache ist: Die räumlichen Entwicklungstrends in der Schweiz weichen erheblich von diesen Zielen ab. Umfassend dokumentierte dies insbesondere der Raum entwicklungsbericht 2005 des ARE. Die Bedeutung der Städte und Agglomerationen als Wirtschafts- und Innovationsmotoren sowie der damit verbundene soziale Problemdruck steigen an. Gleichzeitig nimmt die besiedelte Fläche prozentual stärker zu als die Bevölkerung. Die

fortlaufende Suburbanisierung, die zunehmende Zahl der Haushalte und die wachsenden Bedürfnisse der Freizeitgesellschaft lassen die Nachfrage nach Fläche ansteigen. Dies äussert sich in wachsenden Siedlungsgebieten und einer fortschreitenden Zersiedelung der Landschaft. Dies erschwert eine ressourcenschonende Organisation des Verkehrs sowie die Erhaltung und Weiterentwicklung urbaner Qualität. Eine zusätzliche Herausforderung aus Sicht der Nachhaltigen Entwicklung stellen der Klimawandel und die Verknappung fossiler Energieträger dar. Denn Wohnen und Mobilität sind für zwei Drittel des Energieverbrauchs verantwortlich. Zudem bedrohen wachsende Naturgefahren infolge des Klimawandels die zukünftige Raumentwicklung.

### Lücken im geltenden Raumplanungsrecht

Eine Beurteilung der Raumplanung aus Nachhaltigkeitsoptik muss sich an folgenden Fragen orientieren:

- Entsprächen die Ziele der Raumplanung der Nachhaltigen Entwicklung?
- Bestehen zielgerechte Massnahmen und Instrumente?
- Liegen institutionelle Regelungen vor, welche die Erreichung der Ziele unterstützen?
- Fördern geeignete Vollzugs- und Controllingmechanismen die Erreichung der Ziele?

Das Bundesgesetz über die Raumplanung von 1979 gibt zu jeder Dimension der Nachhaltigen Entwicklung Ziele und Grundsätze vor – und dies, obwohl es vor dem Nachhaltigkeitsdiskurs entstanden ist. Auch der bundesrätliche Bericht «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» von 1996 ist explizit dem Nachhaltigkeitsgedanken verpflichtet. Insbesondere die Leitidee eines vernetzten Systems von städtischen und ländlichen Räumen stimmt mit den einleitend aufgeführten Merkmalen einer nachhaltigen Raument-

wicklung im Einklang mit EU und Europarat überein. Die Ziele sind allerdings relativ allgemein und wenig griffig formuliert.

Laut der Analyse des Raumentwicklungsberichts 2005 liegen die Hauptdefizite vor allem auf den Ebenen der Instrumente, Massnahmen, institutionellen Regelungen und der Vollzugsmechanismen. Beispiele:

- Es fehlen Instrumente, welche die Akteure durch wirtschaftliche oder finanzielle Anreize motivieren.
- Als Erbe aus der Zeit vor der Bundesraumplanung sind die Bauzonen zu gross und konnten bisher nicht auf ein rechtskonformes Mass reduziert werden.
- Es fehlen griffige Instrumente für Siedlungsbegrenzung und -verdichtung.
- Die kantonale und kommunale Kompetenzzuweisung erschwert eine zweckmässige Planung von Funktionalräumen.
- Das Controlling, namentlich die Raumbeobachtung sowie die strategischen Instrumente zur frühzeitigen Beurteilung der Planungswirkung, sind ungenügend.

### Neuerungen bringen Fortschritte

Der Entwurf des Raumentwicklungsge setzes will auf allen genannten Ebenen Verbesserungen herbeiführen. Die Ziele der Raumplanung werden aktualisiert und ergänzt. Das vorgesehene «Raumkonzept Schweiz» soll sie im Detail ausführen. In diesem Zusammenhang sind auch die erhöhten Mindestanforderungen zu sehen, die namentlich an die Richtplanung gestellt werden. Dies bedeutet, dass die grundsätzlich nachhaltigen Ziele der Raumplanung verbindlicher festgelegt werden. Es wäre zu begrüssen, wenn neben den Präzisierungen zu den klassischen Themen Siedlung, Verkehr und Natur/Landschaft auch Energie/Klima als Schlüsselthema für die Nachhaltigkeit noch stärker aufgewertet wür-

de. Zwar enthält der Entwurf auch eine Bestimmung, nach der die Nutzungsplanung neu eine rationelle Energienutzung und die Nutzung erneuerbarer Ressourcen unterstützen soll. Eine räumliche Energieplanung sollte aber für alle staatlichen Ebenen eingeführt werden und die Aspekte Energieinfrastruktur, Energieeffizienz und erneuerbare Energien abdecken.

Der Entwurf sieht auch Massnahmen zur Anpassung der vielerorts zu grossen Bauzonen vor und will neue Instrumente wie das Agglomerationsprogramm einführen. Dieses soll für eine koordinierte Planung der Agglomerationsräume sorgen und marktwirtschaftliche Instrumente wie etwa eine Versiegelungs- oder Wohnflächenabgabe enthalten. Damit gleicht der Ge-

setzesentwurf instrumentelle Defizite des bisherigen Raumplanungsrechts aus.

In die gleiche Richtung zielen Verbesserungen auf institutioneller Ebene. So werden höhere Vorgaben für die gemeinde- und kantonsübergreifende, agglomerationsweite Zusammenarbeit gesetzt, um die Planung von Funktionsräumen zu stärken.

Schliesslich stellen auch die verbesserten Controllingmechanismen wie Berichterstattung, Raumbeobachtung und ex ante-Wirkungsbeurteilung von Planungen wichtige Neuerungen dar, die den Vollzug in Richtung Nachhaltigkeit unterstützen.

Alles in allem würde der Gesetzesvorschlag helfen, die Raumentwicklung nachhaltiger zu gestalten. Die Ver-

nehmlassung machte allerdings deutlich, dass nicht alle vorgeschlagenen Massnahmen eine politische Akzeptanz finden. Die weiteren Debatten werden zeigen, ob und in welchem Umfang das Raumplanungsrecht nachhaltiger ausgerichtet werden kann.



Daniel Wachter, 1961, Geograf, leitet die Sektion Nachhaltige Entwicklung des ARE, welche die Politik der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz koordiniert. Nebenberuflich lehrt er als Titularprofessor an der Universität Zürich zum Thema der Nachhaltigen Entwicklung.



Alte Bausubstanz im Ort umbauen, erweitern und neu nutzen – das ist stets besser als am Ortsrand neu bauen

# **«Was Basel-Stadt lernen musste, gilt auch für die Schweiz als Ganzes»**

• • • •

Interview: Pieter Poldervaart  
Fotos: Henri Leuzinger



**Der kleinste Schweizer Kanton hat im Lauf der Jahrzehnte gelernt, dass nur grenzüberschreitende Planung Erfolg bringt. Hans-Peter Wessels, Leiter des Bau- und Verkehrsdepartements, ist von den Vorzügen eines Denkens in funktionalen Räumen überzeugt. Die Revision des Raumentwicklungsge setzes müsse die gemeinsame räumliche Planung fördern, so Wessels.**

Hans-Peter Wessels, 1962, studierte Naturwissenschaften an der ETH Zürich. Nach Funktionen an der ETH Zürich, unter anderem als Referent des Vizepräsidenten für Forschung und Wirtschaftsbeziehungen sowie als Direktor ad interim des nationalen Hochleistungsrechenzentrums CSCS in Manno/TI, arbeitete er als Geschäftsführer des Pharmazentrums Basel-Zürich an der Universität Basel. Von 2006 bis 2009 war er Geschäftsführer der Wirtschaftsförderung beider Basel (BaselArea). Wessels ist seit Februar 2009 Mitglied des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt und steht dem Bau- und Verkehrsdepartement vor.

**Herr Wessels, seit Februar 2009 sind Sie im Amt und haben eine Unzahl an Dossiers zu bewältigen. Welchen Stellenwert hat dabei die Raumplanung?**

Was mich am Bau- und Verkehrsdepartement fasziniert, ist die Nähe zu den Anliegen der Bevölkerung. Doch es gibt Ausnahmen – und eine davon ist die Raumplanung. Diese Materie ist relativ abstrakt und langfristig angelegt. Sie ist viel weniger emotional als etwa die kostenlose Sperrgutabfuhr, die wir derzeit durchführen. Obwohl die Bedeutung der Raumplanung ungleich grösser ist, wird sie in der Öffentlichkeit weit unter ihrem Stellenwert wahrgenommen.

**Basel-Stadt stellte am 20. Januar den neuen Richtplan vor. Wo setzt er neue Akzente?**

Im Vergleich zu anderen Kantonen befindet sich Basel-Stadt in einer besonderen Situation: Wir sind mit 37 Quadratkilometern der mit Abstand kleinste Schweizer Kanton. Zweitens sind wir fast komplett städtisch geprägt, trotz der zwei Landgemeinden Riehen und Bettingen. Diese Rahmenbedingungen flossen auch in den neuen Richtplan ein. Im funktionalen Sinn reicht die Stadt Basel weit über die politischen Kantonsgrenzen hinaus. Um nur ein Beispiel zu nennen: Eine S-Bahn hat den Kanton in wenigen Minuten durchquert. Der Richtplan versucht diese Verflechtung mit dem Umland zu berücksichtigen, denn die wesentlichen Fragen können wir unmöglich im Alleingang lösen – dies im Unterschied zu den meisten anderen Kantonen. Eine andere Neuigkeit des Richtplans ist die Aufwertung des Rheinufers, gerade auch an der Landesgrenze.

**Was bedeutet das im Detail für den Bereich Wohnen?**

Wenn anderswo über Baulandreserven oder über die Nutzung von Landwirt-

schaftszonen diskutiert wird, ist das für Basel-Stadt nur am Rand ein Thema. Wir müssen mit aussergewöhnlich begrenzten Verhältnissen auskommen und dort verdichten, wo es noch möglich ist. Basel-Stadt hat bereits überbaute Parzellen mit einer Unternutzung von teilweise 25 Prozent. Oder wir wachsen mit einer Hochhauszone in die Höhe. Weiter gilt es herauszufinden, wo Grünlandreserven existieren, die allenfalls zu Wohnraum umgenutzt werden könnten.

**Dass ausgerechnet im dicht besiedelten Basel Grünflächen geopfert werden, kommt aber schlecht an, wie der Widerstand gegen die geplante Überbauung des Areals Landhof zeigt.**

Natürlich ist es um jeden Quadratmeter Grün schade, der überbaut wird. Doch gleichzeitig ist die Nachfrage nach immer mehr Wohnraum ungebrochen. Im Landhof wird der weiterhin grosszügige Grünraum zudem öffentlich besser zugänglich werden. Tatsache ist, dass Basel-Stadt mit einer ganz anderen Sensibilität an solche Projekte herangeht als andere Städte, die über weit mehr Raum verfügen. Eine Besonderheit von Basel-Stadt ist auch, dass wir mitten in der Kernstadt eine dynamische Entwicklung der Wirtschaft registrieren. Wachstumsmotoren sind insbesondere die grossen Life Sciences-Unternehmen oder auch die Messe Basel. Wir wissen, dass dabei Nutzungs-konflikte programmiert sind, doch versuchen wir sie zu lösen. Dazu soll auch der neue Richtplan beitragen. Er hat zum Ziel, unsere Stadt in den nächsten 10 bis 20 Jahren für Wohnen, Wirtschaft und Erholung attraktiv zu erhalten. Das ist innerhalb der Kantonsgrenzen nicht möglich – deshalb suchen wir die enge Zusammenarbeit mit den Nachbarn.

**Im Fall von Basel-Stadt sind die Kantonsgrenzen zu einem guten Teil auch Landesgrenzen – funktioniert die internationale Zusammenarbeit?**

Im Gremium Trinationaler Eurodistrict Basel (TEB), der früheren Trinationalen Agglomeration Basel, wird seit Jahren raumplanerisch gearbeitet – die Ergebnisse flossen selbstverständlich auch in den Richtplan ein. Heute verfügt die TEB-Geschäftsstelle über ein eigenes Planungsbüro, das Entwicklungsstrategien und Machbarkeitsstudien zu einzelnen Projekten aus den Bereichen Siedlung und Städtebau, Landschaft sowie Verkehr erarbeitet.

Schon länger gut etabliert ist die Zusammenarbeit mit Baselland. Das klingt vielleicht theoretisch, lässt sich aber gut illustrieren, wenn man die Karten aus dem neuen Richtplan betrachtet: Ob Siedlungs- und Verkehrsentwicklung oder Freiraumentwicklung und -vernetzung, die Kantonsgrenze ist praktisch nicht erkennbar und demnach irrelevant. Das zeigt, dass bei uns Partnerschaft nicht nur verkündet, sondern tatsächlich gelebt wird. Dazu gehört etwa, dass in entsprechenden Wettbewerbsjury's von Basel-Stadt regelmässig auch Fachleute aus Baselland, Deutschland und Frankreich Einsatz haben – und umgekehrt.

**Der Stadtkanton profitiert also von Pharmagiganten, deren Manager in der Nachbarschaft wohnen und sich dort erholen?**

Keineswegs! Ein Hegemonialdenken ist uns fern. Auch wenn das pathetisch tönen mag, wir setzen auf eine echte Partnerschaft. Wir müssen die Anliegen des Umlands ehrlich berücksichtigen. Wenn sich beispielsweise Allschwil wirtschaftlich gut entwickelt und mit Actelion einen Pharma-Newcomer ansiedeln konnte, stärkt das den Life Sciences-Cluster Nordwestschweiz insgesamt. Denn wohnt ein gut Verdienender im Nachbarkanton, entgeht Basel-Stadt zwar ein Steuerzahler. Aber er kauft trotzdem auch in Basel-Stadt ein und geht hier aus – die Region insgesamt profitiert davon.

**Ein Dauerbrenner in Basel ist der Verkehr. Was tut sich diesbezüglich in Sachen grenzüberschreitende Zusammenarbeit?**

Beispiel Allschwil: Diese Baselbieter Gemeinde und Basel haben ein grosses gemeinsames Interesse, bestehende Verkehrsengpässe zu lösen. Angeacht ist etwa eine S-Bahn-Haltestelle Margartenring, die in unserem neuen Richtplan vorgesehen ist – was beiden Partnern sehr entgegenkommt. Ein anderes Beispiel ist die Verlängerung von Tramlinien über die Landesgrenze hinaus. An jener des 8-er Trams Richtung Bahnhof Weil am Rhein in Deutschland wird derzeit gebaut. Damit wollen wir Einkaufs- und Pendlerverkehr vom Auto auf den öffentlichen Verkehr verlagern.



**Sind solche Projekte der Tatbeweis für das Denken in funktionalen Räumen?**

Allerdings – denn bei uns geht es gar nicht anders, wir sind dermassen stark mit den Nachbarn verzahnt. Ein weiteres Beispiel wurde mir erst kürzlich bewusst, als ich Verhandlungen mit der Électricité de France führte. Es ging um die Erneuerung der Konzession für das Stauwehr Kembs, an deren Vergabe die Schweiz mitbeteiligt ist: Der durch die Anlage verursachte Rückstau wirkt bis nach Basel hinein und ermöglicht erst den Betrieb des Kleinhüninger Rheinhafens.

**Der Entwurf für ein Raumentwicklungsgegesetz will funktionale Räume stärken – braucht es diesen Effort des Bundes, oder schaffen das die Kantone alleine?**

Basel-Stadt plant seit Jahren in funktionalen Räumen, bei uns rennt der Bund offene Türen ein. Aber anderswo könnte die Motivation durch den Bund durchaus wertvoll sein, auch wenn insbesondere von Seiten der Gemeinden Widerstand zu erwarten ist.

Basel-Stadt mit seinen bloss drei Gemeinden ist diesbezüglich ein Sonderfall. Und ich persönlich bin in Personalunion kantonaler Baudirektor und Baupräsident der Gemeinde Basel, was die Zusammenarbeit natürlich vereinfacht.

**Aber anderswo braucht es Nachhilfe aus Bern?**

Im Prinzip könnten die Kantone heute schon aktiv werden, doch wichtiger als die formelle juristische Möglichkeit ist der Wille, tatsächlich zu handeln. Der Bund kann diesem Willen etwas nachhelfen, indem er zum Beispiel das Raumkonzept Schweiz als gemeinsame räumliche Vision für alle verbindlich erklärt, nicht nur für Gemeinden, Kantone und Bund, sondern auch für alle Bundesstellen. Das würde etwa den Metropolitanraum Basel künftig stärken. Zum zweiten könnten in der Nordwestschweiz beispielsweise gemeinsame Raumkonzepte verabschiedet werden, die den Kantonen als informelle Basis für ihre jeweiligen Richtpläne dienen würden. Weiter müsste der Bund solche Planungsvorhaben finanziell und personell unterstützen. Und schliesslich ist es wich-

tig, dass die kantonalen Richtplanungen insgesamt ähnlicher und somit vergleichbarer werden.

**Inwiefern entspricht der E-REG den Bedürfnissen eines Stadtkantons?**

Insofern als der Entwurf das Denken in regionalen Räumen fördert und die Agglomerationen stärkt, entspricht er ganz klar unseren Bedürfnissen. Grundsätzlich stehen wir ihm sehr positiv gegenüber. Wir begrüssen insbesondere die Idee, bestehende Bauzonen, die den regionalen Bedarf übersteigen, innerhalb fünf Jahren anzupassen. Die Abgrenzung von Baugebiet und Nichtbaugebiet als zentrales Steuerungsinstrument der Schweizer Raumplanung muss aber bestehen bleiben. Daher sind wir kritisch, wenn eine Reservebauzone geschaffen wird, wenn die Kantone bei der Ausscheidung der neuen Kulturlandzone zu viel Handlungsspielraum erhalten oder wenn ein System von Versiegelungs- und Wohnflächenabgaben zum Zug kommt. Das erinnert an Ablasszahlungen.

**Vor Ihrer Wahl zum Regierungsrat wirkten Sie vier Jahre als Wirt-**



### **schaftsförderer beider Basel. Dams wirbelte der Fall Galmiz viel Staub auf – was lief falsch?**

Beim potenziellen Investor in Galmiz klinkten wir uns gar nicht erst ein, weil in den beiden Basler Kantonen kein passendes Areal zur Verfügung stand. Die Schweiz ist dicht besiedelt und bietet blass beschränkte Möglichkeiten für derart grosse Projekte, die zudem in verdichteter Bauweise erstellt werden müssten. Um überhaupt eine Chance zu haben, ähnliche Anwärter von einer Ansiedelung zu überzeugen, braucht es eine überkantonale Zusammenarbeit.

### **Also kantonale Planungszonen für Grossprojekte, wie sie Ihr Berner Kollege vorgeschlagen hatte?**

Selbstverständlich. Andere Länder praktizieren das mit Erfolg. Im kleinen Massstab tut dies der Kanton Basel-Landschaft mit dem Industriegebiet Salina Raurica, wo er sich etwa auch um die verkehrliche Anbindung kümmert. Es wäre auch sinnvoll, wenn der Bund diesbezüglich die Führungsrolle übernehme. Denn zwar spielt die kantonale Konkurrenz. Doch womöglich verlieren am Ende alle. Auch als Wirtschaftsförderer beider Basel war mir immer noch lieber, eine internationale Firma siedelt sich in Zürich statt in München oder Mailand an. Eine Sicht-

weise in grosszügigeren Räumen wäre wohltuend.

### **Zurück zum E-REG. Die Mehrwertabgabe soll fakultativ werden; ohnehin nutzt neben Basel nur Neuenburg dieses Instrument. Ihre Bilanz?**

Unsere Erfahrungen sind hervorragend. Die Mehrwertabgabe ist ein wertvolles Mittel, das einen Ausgleich bietet für jene Fälle, wo die Nutzung reduziert wird und die öffentliche Hand schadenersatzpflichtig wird. In Basel-Stadt fliesst die Mehrwertabgabe in einen Topf, mit dem die Schaffung oder der Unterhalt von Grünareal finanziert wird. Der Mechanismus ist in sich also konsistent, da nicht nur die Nutzungsfläche erhöht, sondern gleichzeitig auch der Erholungsraum aufgewertet oder vergrössert wird.

### **Aber schreckt eine solche Steuer nicht Investoren ab?**

Diesen Eindruck haben wir nicht, schliesslich beträgt die Abgabe maximal 50 Prozent des erzielten Mehrwerts – ein fairer Verteilungsschlüssel.

### **Ein Aushängeschild, mit dem Basel in den nächsten Jahren Aufmerksamkeit erzielen will, ist die Internationale Bauausstellung (IBA). Inwiefern fügt sie sich in das erwähnte Konzept der räumlichen Planung ein?**

Die IBA Basel 2020 war von Anfang an als trinationales Projekt aufgekleist. Ziel ist es, die Grenzen zwischen der politischen Kernstadt und den umliegenden Teilen der ebenfalls städtisch geprägten Agglomeration aufzubrechen und durchlässig zu machen. Wir möchten zeigen, dass Basel eine trinationale Stadtregion ist. Ich erhoffe mir eine ganze Reihe innovativer Projekte, die punktuell aufzeigen, wie man mit baulichen Eingriffen die Stadt grösser machen kann, als sie durch ihre engen politischen Grenzen nun einmal ist.

### **Was ist das Besondere an der IBA?**

Zum einen ist die Bauausstellung sehr langfristig angelegt. Zum andern gefällt mir der Praxisbezug. Gerade in der Region Basel haben wir eine Vielzahl von Gremien, wo die grenzüberschreitende Zusammenarbeit diskutiert und verhandelt wird. Die IBA bietet nun die Möglichkeit, Leuchttürme für eine gemeinsame Zukunft zu bauen. Wir möchten Tatsachen schaffen und Projekte verwirklichen, die zeigen, was das Aufbrechen der Grenzen bedeutet. Beispiele dafür sind die Dreiländerbrücke, ein neu erstellter Fussgänger- und Fahrradsteg, der gleich hinter der Schweizer Grenze Deutschland und das Elsass verbindet. Oder die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW): Aktuell geht es um einen Neubau der Hochschule für Gestaltung und Kunst. Der Bau wird von uns realisiert, liegt aber auf dem Boden der Gemeinde Münchenstein im Nachbarkanton Baselland. Die FHNW, die von den beiden Basel, Solothurn und Aargau getragen wird, ist ein gutes Symbol dafür, dass der unselige Kantönligeist überwunden werden kann. Solche Realitäten zeigen deutlich, dass Kooperationen mehr sind als blosse Theorie.

### **Eines der wichtigen anstehenden Probleme ist der Klimawandel. Welchen Beitrag kann die Raumplanung dazu leisten?**

Die Zersiedelung muss aufhören, wir brauchen kompaktere Siedlungsräume. Ein wichtiger Hebel für die Raumplanung ist die Verkehrsplanung, insbesondere auch die gute Erschliessung mit öffentlichem und Langsamverkehr. Diese Anbindung ist Voraussetzung für kurze und umweltverträgliche Verkehrswege. Das ist nachhaltiger, als in die Fläche zu wachsen. Was wir in Basel-Stadt aufgrund unserer räumlichen Enge schon vor Jahrzehnten lernen mussten, gilt für die Schweiz als Ganzes.

# Bauen ausserhalb der Bauzone: Neue Ansätze in der Region Frutigtal

• • • •

Katharina Dobler  
k.dobler@hsp-planer.ch

Foto: Martin Schwarze, HSP



Wie soll sich das zersiedelte Gebiet der Schweiz weiterentwickeln? Mit welchen planerischen oder rechtlichen Voraussetzungen kann eine raumplanerisch sinnvolle Entwicklung ermöglicht oder gefördert wer-

den? Ein Projekt im Streusiedlungsgebiet des Berner Frutigtals zeigt neue Lösungsansätze auf. Angestossen wurde das Projekt durch die Diskussion über die Revision des Raumplanungsgesetzes.

Die Regelungen des aktuellen Raumplanungsgesetzes (RPG) von 1979 zum Bauen ausserhalb der Bauzone wurden im Lauf der Jahre mehrfach geändert und ergänzt. Ziel war fast immer eine Lockerung der als zu restriktiv empfundenen Einschränkungen. Die unterschiedlichen Regelungen im Gesetz und in der Verordnung sind dadurch kompliziert und unübersichtlich geworden. Doch all diesen Anpassungen zum Trotz kann das RPG der Vielgestaltigkeit der Schweiz nicht gerecht werden. Dagegen ist die Rechtsanwendung gesamtschweizerisch sehr uneinheitlich geworden, was zu stossenden Ungerechtigkeiten führt.

Ein Projekt im Kanton Bern sucht deshalb nach Möglichkeiten, das Bauen ausserhalb der Bauzone besser zu handhaben. Als Perimeter wurde die stark zersiedelte Landschaft auf der rechten Seite des Frutigtals südöstlich der Kander bestimmt. Das Gebiet gehört zu den beiden Gemeinden Reichenbach und Frutigen. Die Fläche wird im Richtplan des Kantons Bern als Streusiedlungsgebiet bezeichnet («Gebiete, in denen die Dauerbesiedlung im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung gestärkt werden sollen» Art. 39 RPV).

### **Spezifische Lösungsansätze gefragt**

Als Erstes wurde eine Bestandesaufnahme vorgenommen. Besagte Landschaft ist geprägt von einer grossen Zahl an schützens- und erhaltenswerten Bauten, die in den kommunalen Inventaren aufgeführt sind. Darüber hinaus finden sich aber auch unzählige weitere landschaftstypische Bauten. Dazu gehören insbesondere Bauernhäuser, die meist noch heute als solche genutzt werden und eine ganz spezielle Typologie aufweisen. Den so genannten Frutigtyp erkennt man an folgenden Eigenschaften: Kantholzblockbau, längs zum First geteilter Mehrzweckbau (Wohn- und Wirtschaftsteil) mit asymmetrischer Fassadengestal-

tung (Ökonomieteil hinter Gymwand), First zum Tal hin ausgerichtet, ein schwach geneigtes Satteldach sowie ein gemauertes Kellergeschoss.

Gestützt auf Analysen, umfangreiche Abklärungen und zahlreiche Gespräche wurden 13 Lösungsansätze formuliert. Diese Vorschläge sollen auf kommunaler Stufe mit den üblichen Planungsinstrumenten wie Inventar, Zonenplan oder Baureglement umgesetzt werden. Die Lösungsansätze gelten allerdings nur für die Testregion Frutigtal beziehungsweise für das untersuchte Gebiet der beiden Gemeinden Frutigen und Reichenbach; sie sind nur bedingt oder nur teilweise nach geltendem Gesetz umsetzbar. Zu den besonderen Verhältnissen im Untersuchungsgebiet gehören die grosse Zahl schützens- und erhaltenswerter sowie landschaftstypischer Bauten, ein geringer touristischer Druck, mehrheitlich sehr kleine Gebäudevolumen, eine verhältnismässig dichte Bebauung sowie ein hoher Anteil an Nebenerwerbsbetrieben, die einen wertvollen Beitrag zur Landschaftspflege leisten.

Zwei wichtige Vorschläge sollen jedoch mit Blick auf die gesamtschweizerischen Verhältnisse besonderes hervorgehoben werden:

- Das Gebäudevolumen zur Schaffung zusätzlicher Bruttogeschossfläche sei freizugeben. Diese Forderung bezieht sich auf die mehrheitlich kleinen, landwirtschaftlich genutzten Gebäude und kann nicht auf Bauernhäuser mit grossvolumigem Ökonomieteil wie zum Beispiel im Mittelland angewendet werden.
- Die Erweiterung zonenwidriger Bauten innerhalb wie ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens sei nicht länger zuzulassen.

### **Die 13 Lösungsansätze im Detail**

#### **1. Nutzungsplanung**

Die besonders schützenswerten Landschaften mit landschaftstypischen Bauten im Zonenplan Landschaft aus-

scheiden; die bestehenden Inventare mit landschaftstypischen Objekten ergänzen; Kriterien festlegen; Objekte der Kategorien schützenswert, erhaltenswert (gemäss Inventar) und landschaftstypisch im Nutzungsplan bezeichnen; in die Reglemente entsprechende Bestimmungen aufnehmen (Erhaltung der landschaftstypischen Merkmale wie Gebäudetypologie, volumetrische und architektonische Gestaltung)

#### **2. Äussere Erscheinung und bauliche Grundstruktur**

Anforderungen an die äussere Erscheinung und bauliche Grundstruktur für bezeichnete landschaftstypische Gebäude weniger restriktiv auslegen (heutige Praxis zu Art. 39 Abs. 3 lit. c RPV)

#### **3. Freiwilliger Abbruch und Wiederaufbau**

Den freiwilligen Abbruch und Wiederaufbau für schützenswerte, erhaltenswerte und landschaftstypische Gebäude nicht zulassen (Art. 42 Abs. 4 RPV für Streusiedlungsgebiet nicht anwendbar)

#### **Neukonzeption Frutigtal**

Auftraggeber: ARE. Bearbeiter: Hesse+ Schwarze+Partner, Katharina Dobler, Christoph Haller, Martin Schwarze, Fanny Pietzner (Architekten, Raumplaner, Landschaftsplaner). Bundesstellen: ARE, Sektion Richtplanung/Recht, BAFU, BLW. Fachliche Unterstützung/Zusammenarbeit: Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, Abteilungen Orts- und Regionalplanung, Kantonplanung und Bauen (Bauinspektor); kommunale Bauverwaltungen Frutigen und Reichenbach; Landwirtschaftliche Beratungsstelle Inforama Hondrich; Regierungsstatthalter Frutigen.

Die Studie richtet sich in erster Linie an das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) als Auftraggeber; sie wird demnächst unter [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) den Fachstellen aus der Verwaltung sowie einem Fachpublikum zugänglich gemacht.

#### *4. Vollständige Zweckänderung*

Die meisten Gebäude sind landschaftstypisch; statt formeller Unterschutzstellung Lösungen über Art. 39.1 RPV Streusiedlungsgebiet

#### *5. Neubauten*

Für zonenkonforme Neubauten (insbesondere Ställe) höhere Anforderungen an Einordnung ins Landschaftsbild stellen; sich an den typischen Bauformen orientieren (vgl. 10.)

#### *6. Landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen in landwirtschaftlichen Wohnbauten*

Als erhaltens-, schützenswertes oder landschaftstypisches Objekt bezeichnetes, bereits bestehendes Volumen frei nutzbar machen unter der Bedingung, dass zusätzliche Fahrzeugabstellplätze in das bestehende Volumen integriert werden; im Testgebiet Fruktigtal an die Erhaltung der äusseren Erscheinung keine allzu hohen Anforderungen stellen, insbesondere nicht bei der Fassadengestaltung

#### *7. Bestehende zonenwidrige Bauten mit Wohnnutzung*

Zonenwidrige Bauten, die weder schützenswert, erhaltenswert noch landschaftstypisch sind, innerhalb des bestehenden Volumens nicht weiter ausbauen und bestehende Volumen nicht erweitern

#### *8. Zonenfremde nichtlandwirtschaftliche Bauten in Siedlungsnähe*

Einzonung von Einzelgebäuden nur, wenn dadurch die Bauzone arrodiert wird, ohne zusätzliche überbaubare Flächen zu generieren

#### *9. Weiler, Kleinsiedlung, Gebäudegruppen*

Bauliche Entwicklung von Weilern und Kleinsiedlungen mit differenzierter Nutzungsplanung («Weilerzone») lenken; Bezeichnung von erhaltens- und schützenswerten Bauten, Volumenerhalt, Anbau- und eventuell wenige Neubaubereiche



Bäuerlich geprägte, reich strukturierte Kulturlandschaft mit weilerartigen Verdichtungen der Hofstellen; wichtige, vom Kandertal her erlebbare Kulisse. (Foto: Martin Schwarze, HSP)

#### *10. Für neue landwirtschaftliche Ökonomiegebäude bessere Einordnung gewährleisten (Landschaftsschutz- oder Streusiedlungsgebiet); entsprechende Bestimmungen zum Schutzzonenplan Landschaft/Plan der Schutzgebiete und Objekte*

*0,25 Standardarbeitskraft einen Beitrag zur Landschaftspflege leisten, selbst und dauernd bewohnte Flächen innerhalb des bestehenden Volumens zulassen (Missbrauch durch Hobby- oder Schein-Landwirtschaft vorbeugen)*

#### *11. Die landschaftstypischen Ökonomiegebäude in den erhaltenswerten Landschaften im Inventar oder im Nutzungsplan bezeichnen; zur Deckung der Unterhaltskosten kantonalen oder regionalen Fonds bilden*

Gestützt auf die vorliegenden Ergebnisse erteilte das ARE den Auftrag, diese Vorschläge mit einer Testplanung zu überprüfen. Die Arbeiten dazu sind noch im Gang.

#### *12. Regionalen/interkommunalen Fonds bilden zur Deckung der Abbruchkosten für nicht mehr bestimmungsgemäss genutzte, nicht landschaftstypische Weidegebäude, Ställe und Heuschober ausserhalb von Streusiedlungs- oder Landschaftsschutzgebieten*

#### *13. Für landwirtschaftliche Nebenerwerbsbetriebe, die mit mindestens*



Katharina Dobler Altorfer, 1957, dipl. Architektin ETH, Raumplanerin FSU, Planerin REG A, ist Mitinhaberin und Geschäftsleiterin bei Hesse+Schwarze+Partner, Büro für Raumplanung AG in Zürich.

# **Ein neues Regelwerk für die Raumplanung im Tessin**

• • • •

Patrizia Cattaneo  
patricia.cattaneo@ti.ch



**Der Entwurf eines neuen kantonalen Gesetzes über die Raumentwicklung des Kantons Tessin, welches das kantonale Raumplanungsgesetz ablösen soll, ist neu in seiner Form, seiner Schwerpunktsetzung und teilweise auch in seinen Inhalten. Das Gesetz soll den Anforderungen gerecht werden, welche die veränderten Rahmenbedingungen an die Raumentwicklung im Tessin stellen.**



Patrizia Cattaneo Beretta, 1961, Rechtsanwältin, ist Doktorin der Rechte und arbeitet als Juristin in der Sektion Allgemeine Dienste des Departements für Raumentwicklung des Kantons Tessin.

Das bisherige kantonale Vollzugsge-  
setz zum Bundesgesetz über die  
Raumplanung (LALPT) geht auf das  
Jahr 1990 zurück. Es war ein gutes Ge-  
setz, doch die Veränderungen der so-  
zioökonomischen Bedingungen und  
der räumlichen Entwicklung machen  
eine umfassende Revision erforderlich.  
Das neue kantonale Gesetz über die  
Raumentwicklung (Legge cantonale  
sullo sviluppo territoriale, LCST) will  
auf die Herausforderungen eingehen,  
die in mehreren Parlamentsgeschäf-  
ten aufgezeigt wurden: an erster Stel-  
le die notwendige Beschleunigung der  
Verfahren und Vereinfachung der Pla-  
nungsinstrumente im Hinblick auf eine  
optimierte Effizienz; ferner die Erfor-  
dernis neuer Instrumente der Boden-  
politik und neuer Finanzquellen; und  
schliesslich ein besser abgestimmter  
methodischer Ansatz, um zwischen In-  
vestoren, Behörden und Bevölkerung  
vermitteln zu können. Ebenso will das  
neue Gesetz Antworten auf die neu-  
en Herausforderungen geben, die aus  
dem Regelwerk hervorgehen. Dazu ge-  
hören insbesondere die Notwendigkeit  
der Neuordnung und der Aufwertung  
einiger signifikanter Teile des Raums,  
die Entwicklung der Gebiets- und Ver-  
kehrsplanung, die Notwendigkeit der  
interkommunalen Zusammenarbeit  
und der Planung fusionierter Gemein-  
den.

### **Inhalte und wichtigste Neuerungen**

Die inzwischen in der Endphase ange-  
langte Revision des kantonalen Richt-  
plans teilt diesem mit der Einführung  
des Raumkonzepts «Città Ticino» wie-  
der seine Funktion als Eckpunkt der  
staatlichen Lenkung zu. Der kantonale  
Richtplan behandelt die vier Themen-  
bereiche Kultur- und Naturerbe, Städ-  
tenetz, Mobilität und Lebensqualität  
und ist in 29 Planungsziele und in 45 in  
den Objektblättern aufgeführte Mass-  
nahmen gegliedert. Das LCST unter-  
stützt dieses Projekt mit einem neu-  
en gesetzlichen Rahmenwerk und ei-

nem beschleunigten Verfahren. Die  
wichtigste Neuerung besteht in der  
Abschaffung des Rekursverfahrens auf  
kantonaler Ebene für die Festsetzung  
der Objektblätter – was schweizweit  
praktisch ein Unikum ist, und in der  
Übertragung der Kompetenz an die Le-  
gislativ. Dieser Änderungsvorschlag  
steht in engem Zusammenhang mit  
den Neuerungen betreffen den kanto-  
nalen Nutzungsplan (KNP). Insbeson-  
dere der Verzicht, den KNP dem Kan-  
tonsrat zu unterbreiten, wird das Ver-  
fahren erleichtern und für einen ziel-  
gerechten Einsatz des Instruments  
sorgen; die Absicht ist, dass der KNP  
ein systematisches raumplanerisches  
Handlungsinstrument des Kantons  
wird. Es besteht in der Tat ein wach-  
sender Bedarf an sektorenorientierten  
kantonalen Nutzungsplänen für neue  
Themen wie zum Beispiel Naturpark  
(KNP für den Park Magadinoebene),  
Mobilität (KNP des intermodalen Ver-  
kehrsknotens Vezia) oder für Umwelt-  
themen wie die Errichtung eines Sam-  
melbeckens für die Wasserkrafterzeu-  
gung (KNP de Val d'Ambru).

### **Grössere Wirksamkeit der Ortsplanung**

Zentrales Instrument der Ortspla-  
nung bleibt der Gemeindenutzungs-  
plan. Zu den wichtigsten Neuerungen  
gehört, dass die bisher fünf Pläne auf  
nur noch zwei reduziert werden: den  
Zonenplan, der das gesamte Gemein-  
degebiet in Zonen einteilt, und den Er-  
schliessungsplan, der in einem einzi-  
gen, verbindlichen Dokument die Er-  
schliessung mit Verkehrsanlagen, Infra-  
strukturen und Kanalisation festlegt.  
Das neue Erschliessungsprogramm ge-  
stattet es den Gemeinden, ihre Inves-  
tionen besser zu planen, und Privat-  
personen, sich im Voraus Klarheit über  
Erschliessungsarbeiten und -kosten zu  
verschaffen. Damit regelt das Tessiner  
Gesetz das Thema Erschliessung um-  
fassend. Neu ist auch das Zonenver-  
zeichnis; es handelt sich dabei um ei-

ne umfassende Liste, die jeder Ge-  
meinde einen Überblick über die mög-  
liche Einzonung vermittelt. Was das  
Verfahren betrifft, so wurde das klas-  
sische Dreiphasenkonzept beibehal-  
ten. Gleichzeitig soll der Planerstel-  
lungsvorgang durch eine Reihe von Ände-  
rungen, die sich hauptsächlich auf  
die Varianten beziehen, der einfacher  
gestaltet werden. Die wichtigste Neu-  
erung betrifft die Ausweitung des Gel-  
tungsbereichs des Verfahrens für ge-  
ringfügige Änderungen. Es wird neu  
auch möglich sein, bei den vom Re-  
gierungsrat in der Genehmigung aufer-  
legten Änderungen von der Vorprü-  
fung abzusehen. Im ordentlichen Ver-  
fahren werden die Information und die  
Mitwirkung vereinfacht; sie werden in  
einem einzigen Prozess durch die Ge-  
meindebehörde erfolgen, die entschei-  
den kann, ob dies vor oder nach der  
Vorprüfung geschehen soll. Auch die-  
se wichtige Prüfung seitens der Ämter  
dürfte schneller vor sich gehen, da sie  
sich auf die wesentlichen Punkte kon-  
zentrieren wird.

Der Gestaltungsplan und der Quartier-  
plan werden als Instrumente der qua-  
litativen Ortsplanung neu konzipiert.  
Mit der Einführung eines Gestaltungs-  
plans, der als Baugenehmigung gel-  
ten soll, wenn das Projekt detailliert  
im Bauantrag definiert wird, bietet der  
Kanton Tessin vor allem den Gemein-  
den ein neues, schnelles Instrument  
für die Errichtung öffentlicher Bauten  
wie Schulen, Kanalisation und Sport-  
zentren an.

Der Quartierplan soll durch die Zusam-  
menarbeit zwischen öffentlichem und  
privatem Sektor zum Instrument für ei-  
ne Neuordnung und eine qualitative  
Aufwertung werden. Leider gibt es bis-  
her nur wenige qualitativ hochstehen-  
de, fakultative Quartierpläne. Deshalb  
wurde im neuen System diese Form  
durch klare Vorgaben für die Landschafts-, Architektur- und städtebauli-  
che Qualität ersetzt. Andererseits sind  
die Quartierpläne mitunter blockiert,  
weil keine Einigkeit zwischen den Ei-  
gentümern zustande kommt. Das LCTS

hat deshalb ein Mehrheitskriterium eingeführt, sodass der Quartierplan vorgelegt werden kann, wenn ihm die Eigentümer von zwei Dritteln der planungspflichtigen Fläche zustimmen; dieser Mehrheit wird zur Umsetzung des Plans eventuell ein Enteignungsrecht zuerkannt.

### **Die grossen Verkehrserzeuger**

Das LCST schafft die gesetzliche Grundlage für die Reglementierung der grossen Verkehrserzeuger und von Anlagen mit ähnlicher Auswirkung, jedoch von kleinerer Dimension. Das Gesetz enthält die Definition mit den Schwellenwerten täglicher Fahrzeugsbewegungen, die im Richtplan aufgeführten Planungsvorgaben, die Bedingungen für eine Nutzungsplanung in jenen Bereichen, in denen die grossen Verkehrserzeuger zugelassen sind, sowie das Genehmigungs- und Ausnahmesystem. Das Objektblatt R8, das die diesbezügliche Kantonspolitik enthält, nennt insbesondere jene acht Standorte, die auf kantonaler Ebene als geeignet angesehen werden. Im Hinblick auf die Nutzungsplanung setzt es vor allem auf eine Integration in das öffentliche Verkehrsnetz und auf ein gebührenpflichtiges Parkplatzmanagement mit strengen Betriebsbedingungen.

### **Die neuen Akzente der Bodenpolitik**

Von einem an Förderinstrumenten armen LALPT wird zu einem LCST übergegangen, das zum Teil neu ist und zum Teil bereits bekannte Instrumente aufwertet. Zu den Neuerungen gehört die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die öffentlich-rechtlichen Verträge mit der Absicht, ein einheitliches Regelwerk für ein solches Instrument zu schaffen. Ferner sind die Pläne für Zonen mit Planungspflicht als Modell einer Planung vorgesehen, die zwischen öffentlichem und privatem Sektor abgestimmt ist und die ausge-

hend von den Gestaltungsplänen umgesetzt werden kann. Auch das Instrument der Bauzone von kommunalem Interesse wird zum Vorteil kleinerer, abseits gelegener Räume aufgewertet. Zu einem späteren Zeitpunkt soll das Projekt ergänzt werden durch ein Kapitel, das einen Ausgleich schafft für die Vorteile, die aus der Planung erwachsen. Es wird dabei an ein Modell gedacht, das die Erhebung einer Mehrwertabgabe auf den Wertzuwachs im Fall einer Neueinzung oder einer starken Verdichtung vorsieht. Die Abgabe, die sich auf 30 Prozent des Wertzuwachses belaufen könnte, wäre vom Grundstückseigentümer zu entrichten und würde in einen Fonds fließen, aus dem Enteignungsschäden gezahlt und Massnahmen der Raumentwicklung finanziert werden könnten. Dazu gehören beispielsweise raumwirksame Projekte, Landschaftsprojekte, Aufwertungen und Stadtgestaltungen. Es geht nun darum, um die notwendige fachliche und politische Zustimmung zu diesem Modell zu werben.

### **Ein neuer landschaftspolitischer Ansatz**

Teil des LCTS ist auch das neue Regelwerk der kantonalen Landschaftspolitik, denn die Landschaft ist ein wesentliches Element des kantonalen Lebensraums. Auch in diesem Bereich sind die kantonalen Vorgaben in den Objektblättern P1 und P2 des Richtplans dargestellt und zeigen die Stossrichtung auf. Das neue Regelwerk sieht mit dem «Landschaftsentwicklungsprojekt» neben den Schutzmassnahmen für beispielhafte Landschaften oder Landschaften von besonderem Wert auch Fördermassnahmen für gewöhnliche Landschaften vor. Dieser neue Weg wird vor allem von den Gemeinden durch freiwillige, partnerschaftliche Prozesse auf Bezirks- oder Ortsebene beschritten. Am Ende des Prozes-

ses können daraus öffentlich genutzte Pfade, Wege oder Radwege resultieren. In Frage kommen auch Umweltmassnahmen wie die Wiederherstellung von Wasserläufen oder die Rückgewinnung von Waldflächen für die Landwirtschaft. Denkbar sind schliesslich landschaftliche Aufwertungen wie die Sanierung von Industrielandschaften. Neu werden sich die kantonalen Ämter bei der Prüfung von Bauanträgen jeweils am allgemeinen Grundsatz der harmonischen Eingliederung von Bauten in die Landschaft orientieren; dieser tritt an die Stelle der bisherigen Verbote, Landschaften und malerische Orte zu verschandeln und zu verfälschen. Auch Neuerungen auf organisatorischer Ebene, so die Einrichtung des Amts Natur und Landschaft und der Kommission Landschaft, die an die Stelle der aufgelösten Kommission Naturschönheiten getreten ist, tragen dazu bei, ein breit abgestütztes Urteil über Landschaftsqualität zu fördern.

### **Vorlage geht an den Kantonsrat**

Die an einem Vorprojekt des LCTS durchgeführte, öffentliche Vernehmlassung ergab positive Reaktionen, vor allem im Hinblick auf den neuen Ansatz und auf die verschiedenen Vereinfachungen. Demgegenüber waren die Reaktionen auf einige Neuerungen teilweise widersprüchlich. Das Projekt und seine neuen Inhalte, inzwischen reif für die Annahme durch die Kantonsregierung, umfasst nun auch Fördermassnahmen sowie Antworten auf Fragen bezüglich der grossen Verkehrserzeuger so wie auf Fragen der zukünftigen Finanzierung. Zu diesen wichtigen Aspekten, die das Gesetz zu einer wirklichen Planungsreform werden lassen, wird nun die Legislative im Rahmen seiner Erörterung ein weiteres massgebliches Urteil abgeben.

(Übersetzung)

# **Die Novellierung des Raumordnungsgesetzes in Deutschland**

• • • •

Jana Kenzler  
kenzler@arl-net.de



**Ende 2008 wurde das novellierte deutsche Raumordnungsgesetz verkündet. Als Bundesgesetz regelt es die Raumordnung im Bund und in den Ländern. Das Gesetz löst das zuletzt 1998 umfassend überarbeitete**

**Raumordnungsgesetz ab. Die Novellierung wurde erforderlich, da die Zuständigkeiten in der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern neu verteilt worden waren.**

Die Novellierung des Raumordnungsgesetzes (ROG) ist auf die Föderalismusreform 2006 zurückzuführen. Die Reform brachte im Wesentlichen eine Neustrukturierung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern. Sie zog eine erhebliche Änderung des Grundgesetzes nach sich, die auch den Bereich der Raumordnung betrifft. Früher hatte der Bund die Möglichkeit, Rahmengesetze zu erlassen, so unter anderem auch für die Raumordnung. Diese Rahmenvorschriften waren von den Ländern auszustalten beziehungsweise zu konkretisieren. Doch mit der Föderalismusreform wurde diese Kompetenz des Bundes abgeschafft. In der Folge wurde die Raumordnung in die sogenannte konkurrierende Gesetzgebungs Zuständigkeit überführt. Das bedeutet, dass in erster Linie der Bund ermächtigt ist, für diese Materie Regelungen zu schaffen. Macht er in einem Bereich keinen Gebrauch davon, ist es Sache der Bundesländer, entsprechende Gesetze zu erlassen. Die Zuständigkeit des Bundes, für die Raumordnung so genannte Vollregelungen festzulegen, wird jedoch durch das Abweichungsrecht der Länder begrenzt. Dieses wurde mit der Föderalismusreform für einige Regelungsmaterien neu eingeführt, so auch für die Raumordnung. In diesen Bereichen dürfen die Länder von den gesetzlichen Vorgaben des Bundes abweichen. Das Grundgesetz sieht für die Raumordnung keine Begrenzung des Abweichungsrechts der Länder vor. Ob es aber tatsächlich unbeschränkt gilt, ist in der Fachwelt umstritten.

Der Bund hatte sich frühzeitig dafür ausgesprochen, für die Raumordnung eigene Regelungen aufzustellen. Der Gesetzgebungsprozess unterlag einem straffen Zeitplan. Im Februar 2008 legte das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung einen entsprechenden Gesetzentwurf vor. Dieser wurde im Juli von der Bundesregierung verabschiedet. Im Oktober

und November fanden die Beratungen im Bundestag statt, so dass das Gesetz bereits am 30.12.2008 im Bundesgesetzblatt verkündet werden konnte. Abschnitt 3 des Gesetzes mit den Bestimmungen über die Raumordnung im Bund ist seit dem 31. Dezember 2008 in Kraft, die anderen Regelungen werden am 30. Juni 2009 in Kraft treten. Die Novellierung des ROG sollte den veränderten verfassungsrechtlichen Grundlagen Rechnung tragen. Ziel war es zum einen, die bewährten, von Bund und Länder getragenen Regelungen beizubehalten und gleichzeitig den Ländern genügend Spielraum für ergänzendes Landesrecht zu belassen. Damit sollte den Bundesländern möglichst wenig Anreiz gegeben werden, ihr Abweichungsrecht auszuüben. Zum andern wurden bei der Neuregelung praktische Erfahrungen mit dem bisherigen ROG berücksichtigt.

### **Die wichtigsten Neuregelungen im Überblick**

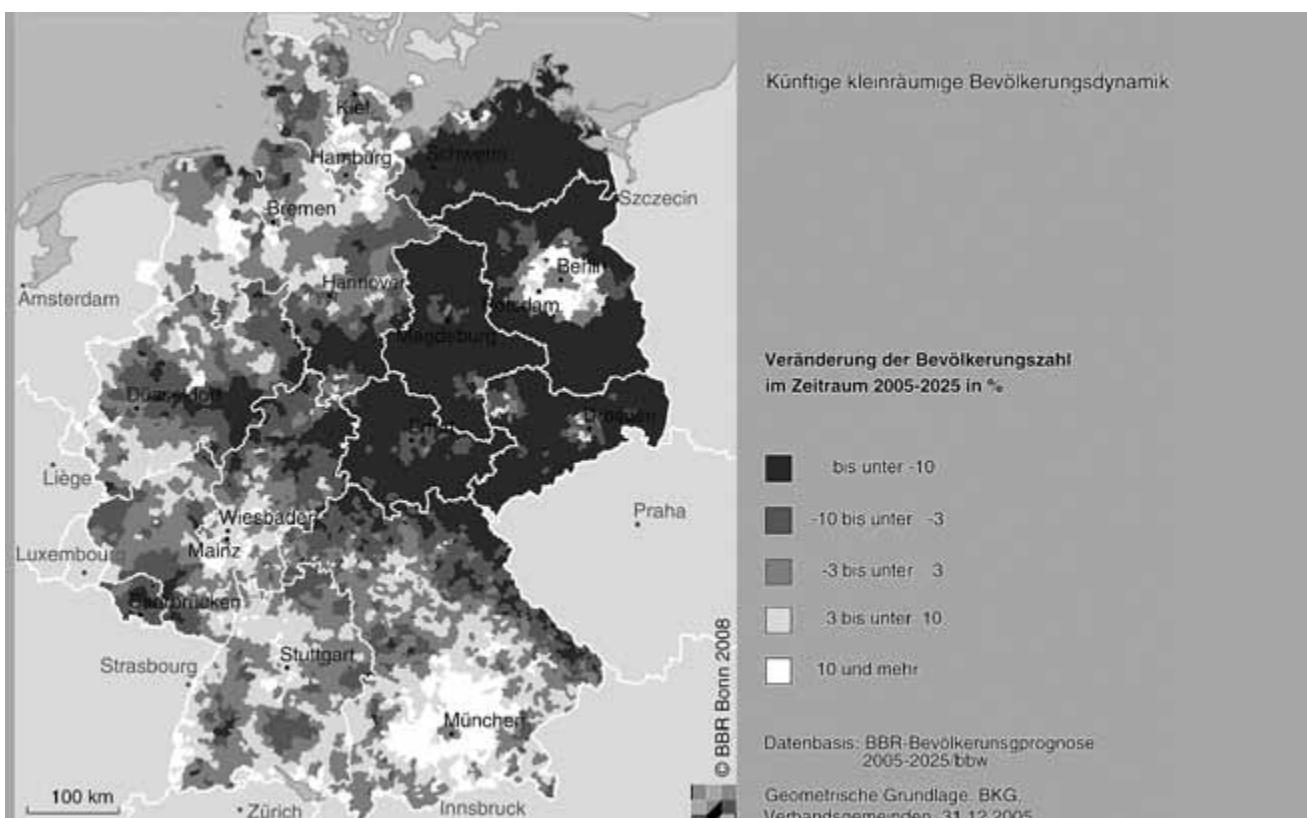
Die bisherige Systematik und Struktur des ROG bleiben weitgehend erhalten. Das Gesetz ist gegliedert in die Abschnitte allgemeine Vorschriften, Raumordnung in den Ländern, Raumordnung im Bund, ergänzende Vorschriften und Schlussvorschriften. Neu hinzugekommen sind zwei Anlagen, die sich auf die Durchführung der strategischen Umweltprüfung (SUP) bei Raumordnungsplänen beziehen. An prominenter Stelle am Anfang des Gesetzes ist nach wie vor die zentrale Leitvorstellung der Raumordnung verankert: Ziel ist eine nachhaltige Raumentwicklung im Sinn eines Ausgleichs der sozialen, ökonomischen und ökologischen Ansprüche an den Raum. Dieser Leitgedanke will gleichwertige Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik gewährleisten. Der zweite Paragraph strukturiert die Grundsätze der Raumordnung neu. Diese tragen der Leitvorstellung eines nachhaltigen und zukunftsorientierten Managements

für Raumnutzung und Raumfunktionen Rechnung und haben entscheidenden Einfluss auf die räumliche Entwicklung in Deutschland. Diese Grundsätze nehmen insbesondere Bezug auf die Folgen des demografischen Wandels, auf den zunehmenden wirtschaftlichen Wettbewerb und den Klimawandel. Eine weitere Neuregelung betrifft die in den Raumordnungsplänen festgelegten Ziele der Raumordnung, die eine strikte Beachtenspflicht entfalten oder zumindest entfalten sollten; neu werden Ausnahmen zugelassen unter der Voraussetzung, dass diese im Raumordnungsplan festgelegt werden. Damit wird ein über Jahre währender Streit über die Frage, wie weit die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung reicht, gesetzlich geklärt. Eine weitere Neuregelung betrifft das Zielabweichungsverfahren. Sie lässt offen, wer über eine solche Zielabweichung zu entscheiden hat. Die Raumordnungsbehörden müssen nicht mehr zwingend die Verfahrensherrschaft über das Zielabweichungsverfahren inne haben; neu können auch Fachbehörden über eine Zielabweichung entscheiden. Diese Neuregelung ist insoweit problematisch, als sie die Stellung der Raumordnung schwächt. In Bezug auf das Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen trägt ein neuer Paragraph der SUP-Richtlinie Rechnung. In Verbindung mit den Anlagen 1 und 2 zum ROG wird das Verfahren einer allfällig durchzuführenden strategischen Umweltprüfung geregelt. Damit trägt das neue Gesetz zur Rechtssicherheit bei. Schliesslich ist es dem Bund künftig gestattet, länderübergreifende Standortkonzepte für See- und Binnenhäfen sowie für Flughäfen in einem Raumordnungsplan zu erarbeiten. Die Aufstellung eines solchen Bundesraumordnungsplans war nach alter Rechtslage nicht vorgesehen. Die neue Kompetenz des Bundes wird indes dadurch eingeschränkt, dass daraus keine Rechtsverbindlichkeit für raumwirksame Planungen und Massnahmen der Länder entsteht.



Das Gesetzgebungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland im Überblick (Grafik: zVg)

Raumordnungsprognose 2025: Künftige Kleinräumige Bevölkerungsdynamik in Deutschland  
Aus: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), BBR-Bericht KOMPAKT, Ausgabe 2-2008



Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit den neuen ROG eine zum Teil sachgerechte Ergänzung und Überarbeitung des alten Gesetzes gelungen ist. Dazu gehören insbesondere die Neustrukturierung und Straffung der Grundsätze der Raumordnung und die Einbindung der Regelungen über die SUP. Teilweise ist aber auch Kritik angebracht, so in Bezug auf die Regelung des Zielabweichungsverfahrens, welche die Stellung der Raumordnung des Bundes gegenüber den Fachplanungen der Länder schwächt.

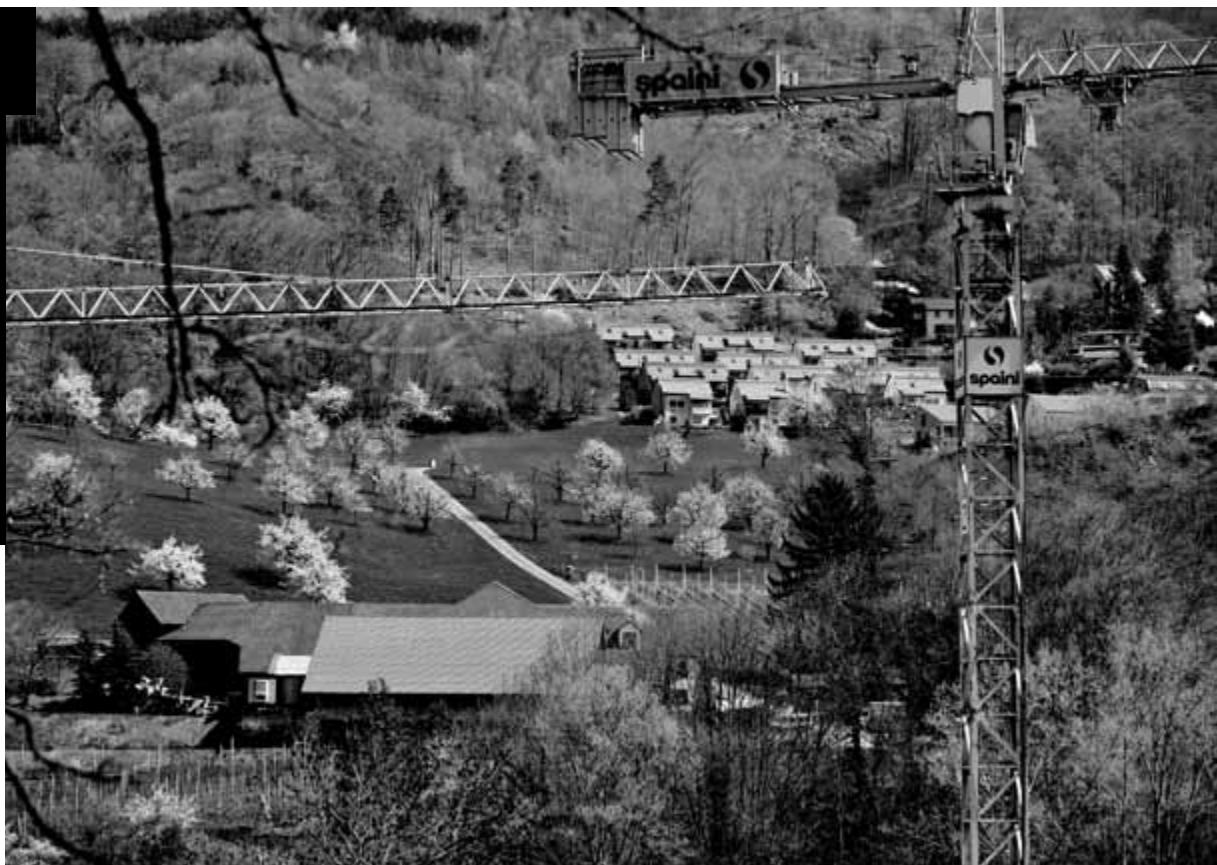


Jana Kenzler, 1976, Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Rostock, fachliche Schwerpunkte: Verwaltungsrecht, Planungsrecht und Umweltrecht, arbeitet im Referat Rechtsgrundlagen der Raumentwicklung an der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Hannover.

# Braucht die Schweizer Raumplanung neue Instrumente?

• • • •

Hans-Georg Bächtold  
hans-georg.baechtold@sia.ch



**Ein menschliches Leben ohne Beanspruchung des Raums ist undenkbar. Die Raumplanung steht somit in einem Spannungsfeld: Einerseits wird der Raum genutzt und verändert. Andererseits soll er erhalten und geschützt werden. Die Aufgabe der Raumplanung ist es, Wege aufzuzeigen, bei denen die Raumnutzung nicht zu einem Ver-**

**lust der Wohnqualität unserer Ortschaften, der vielfältigen Funktionen der Natur und der Schönheit unserer Landschaften führt. Dies ist eine äusserst komplexe Aufgabe mit einer starken politischen Dimension. Wichtigstes Ziel der raumplanerischen Instrumente bleibt es, zu planen und zu realisieren.**

Die Raumplanung war bisher bei der Ordnung und Entwicklung des Raums erfolgreich. Die bestehenden Instrumente haben sich im Grundsatz bewährt. Insbesondere der kantonale Richtplan ist ein wesentlicher Bestandteil im Gefüge der kantonalen Führungsinstrumente, da er einen klaren räumlichen Orientierungsrahmen für die kantonale Raumentwicklung schafft. Der Richtplan zeigt den aktuellen Stand der Koordination: Diese geht von räumlichen Konflikten aus und verortet sie in einer Lagebeurteilung. Daraufhin geht man schrittweise – vom Groben zum Detail – vor und legt schliesslich Massnahmen fest. Dieses Steuerungspotenzial muss besser genutzt werden – insbesondere für die stärkere Koordination der raumwirksamen Aspekte der Fachplanungen. Es zeigen sich aber auch Mängel und inhaltliche Lücken. So gehen viele Kantone die Richtplanung zu technisch, zu bürokratisch und zu wenig strategisch und problemorientiert an. Aus meiner Erfahrung muss der hohen Dynamik der Raumentwicklung Rechnung getragen werden, indem der Entstehungs- und Genehmigungsweg des Richtplans verkürzt wird. Weiter soll er sich stärker an vorhandenen Bedürfnissen und Projekten orientieren. Und schliesslich sind neue Möglichkeiten des Reagierens – insbesondere in funktionalen Räumen – notwendig. Ein klares Defizit liegt zudem darin, dass sich die kantonalen Richtpläne nicht genügend deutlich zur Siedlungsentwicklung äussern. Der Bund muss diesbezüglich die Genehmigungspraxis überdenken. Auf Bundesebene fehlt heute die Grundlage für eine gesamtheitliche Sicht der Raumentwicklung Schweiz. Diese Auslegeordnung könnte als Basis dienen, um die einzelnen Sachpläne zu koordinieren. Zudem muss sich der Bund den Vorwurf gefallen lassen, seine Sachpläne – insbesondere in den sehr raumwirksamen Bereichen Verkehr und Luftfahrt – zu spät, zu wenig koordiniert und zu wenig zielgerichtet erarbeitet zu haben.

### **Mindestanforderungen für kantonale Richtpläne**

Raumplanung erfordert eine grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Planungsträgern. Der Erfolg der Raumplanung hängt wesentlich davon ab, wie die verschiedenen raumwirksamen Tätigkeiten horizontal und vertikal aufeinander abgestimmt werden und wie die Planungsinstrumente fachlich, zeitlich und problemorientiert ineinander greifen. Diesem Zusammenwirken ist daher bei der Gesetzesrevision eine hohe Beachtung zu schenken.

Das Planungsverständnis hat sich im Lauf der Jahre gewandelt: Planung wird heute als Prozess verstanden. Vorausschau, Visionen und strategische Überlegungen erlangen damit grosse Bedeutung. Wer koordinieren will, muss die Entwicklungsrichtung und die Leitplanken kennen; diese müssen ihrerseits auf die planerischen Vorstellungen der benachbarten Kantone und des Bundes abgestimmt sein. Das kantonale Raumkonzept muss Bestandteil des Richtplans werden. Während dieses Konzept und die Grundsätze längerfristig Bestand haben, bilden die einzelnen Massnahmen und Vorhaben den dynamischen Teil des Richtplans. Aufgrund des Befunds, dass die gegenwärtige Siedlungsentwicklung nicht nachhaltig ist, drängt sich eine Verlagerung des Schwerpunkts auf. Das Ziel einer flächen- und ressourcensparenden Raumentwicklung muss durch klare Vorgaben in den Vordergrund gestellt werden. Die Entwicklung der Siedlungsfläche und der Entwicklungsschwerpunkte ist regionsspezifisch festzulegen. Bereits im Rahmen der übergeordneten Planung muss steuernd auf die Ausscheidung von Bauzonen und deren Grösse Einfluss genommen werden.

Das geltende Raumplanungsrecht enthält keine inhaltlichen Vorgaben für die kantonalen Richtpläne. Aufgrund der Erfahrungen mit zwei bis drei Generationen von kantonalen Richtplä-

### **Entwurf REG: Instrumente**

#### **Der Entwurf zu einem neuen Raumentwicklungsgesetz (E-REG):**

- **enthält eine gesetzliche Grundlage für das Raumkonzept Schweiz, das die räumlichen Entwicklungsvorstellungen für die Schweiz und deren Teilläume aufzeigt (Art. 14). Es soll – mit Verbindlichkeit für alle Behörden (Art. 18) – vom Bundesrat verabschiedet werden (Art. 17);**
- **verlangt vom Bund – wie bisher – die Abstimmung seiner raumwirksamen Tätigkeiten in Konzepten und Sachplänen (Art. 15);**
- **sieht eine durch das zuständige Departement festzulegende Planungszone zur Sicherung von Flächen für Vorhaben von nationalem Interesse vor (Art. 19);**
- **enthält Vorgaben für den Mindestinhalt der kantonalen Richtpläne (Art. 27 ff.);**
- **unterscheidet im Bereich der Nutzungsplanung nur noch zwischen Bau- und Kulturlandzonen (Art. 35 ff.);**
- **verlangt von den Kantonen ein kantonales Raumkonzept als Bestandteil des kantonalen Richtplans (Art. 26 f.) und alle vier Jahre eine Berichterstattung über die räumliche Entwicklung (Art. 10);**
- **sieht marktwirtschaftliche Instrumente vor, namentlich durch die Erhebung von Abgaben (Art. 65 ff.).**

nen ist es richtig, dass deren Inhalte Mindestanforderungen genügen müssen.

### **Sachpläne vom Parlament verabschieden lassen**

Vieles spricht dafür, dass der Einfluss der Gebietskörperschaften – und damit der Grenzen – in Zukunft abnehmen wird. In dieser Entwicklung liegt eine Chance, denn sie zwingt zur Ko-



operation auf allen Ebenen. Funktionale Räume werden in zunehmendem Mass zu treibenden Kräften für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsräume. Es ist daher von herausragender Bedeutung, dass ihnen bereits bei der Erarbeitung des kantonalen Raumkonzepts die nötige Bedeutung beigemessen wird. Entsprechend muss es obligatorisch werden, Agglomerationsprogramme zu erarbeiten.

Dem Raumkonzept Schweiz, das zurzeit erarbeitet wird, muss für die künftige Raumentwicklung eine zentrale Bedeutung zukommen. Im Hinblick auf eine nachhaltige räumliche Entwicklung muss dieses Konzept sowohl Rahmenstrategien für das gesamte Gebiet der Schweiz als auch spezifische Strategien für einzelne Gebiete enthalten. Es ist zu prüfen, ob die Sachpläne nicht vom eidgenössischen Parlament auf Antrag des ARE beschlossen werden sollten. Dies würde die Position des ARE stärken. Eine weitere Forde-

rung, die aus funktionaler Sicht dringend ist: Der Sonderstatus des Waldes ist endlich aufzuheben, denn der Wald ist ein wesentlicher Bestandteil des Raums Schweiz.

#### **Marktwirtschaftliche Instrumente und Sanktionen**

Die bisher vorgeschlagenen und diskutierten marktwirtschaftlichen Instrumente sind im Ansatz zwar interessant, aber noch zu wenig ausgereift und damit nicht akzeptabel. Als effizient und wirksam haben sich hingegen Anreizmodelle des Bundes wie die Modellvorhaben und die Agglomerationsprogramme erwiesen. Es ist daher nötig, dieses Anreizsystem auszubauen. Zum Ausgleich ist eine wirkungsvolle Sanktionsnorm mit breiterem Anwendungsbereich einzuführen. In Extremfällen braucht es ein griffiges Instrumentarium zur Durchsetzung des Bundesrechts.

#### **Fazit**

Mit den Instrumenten der Raumplanung sind die Zukunftsprobleme unseres Lebensraums zu lösen. Dabei kommt es zu einem Perspektivenwechsel: Räumliche Planung soll sich nicht auf das blosse Festlegen von Nutzungsflächen beschränken, sondern dazu beitragen, raumwirksame Aktivitäten zu koordinieren und dabei die vielfältigen Möglichkeiten zu berücksichtigen, wie die Verhaltensweisen der Menschen gesteuert werden können.



Hans-Georg Bächtold, 1953, Dipl. Forsting. ETH/SIA, Raumplaner ETH NDS, arbeitete von 1998 bis 2008 als Kantsplaner Basel-Landschaft. Seit Juni 2009 amtet Bächtold als Generalsekretär des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA).

# Bodenverlust aus Sicht der Landwirtschaft und Sachplan Fruchfolgeflächen FFF

• • • •

Elisabeth Clément-Arnold  
elisabeth.clement@are.admin.ch  
Anton Stübi  
anton.stuebi@blw.admin.ch



Noch prägt die Landwirtschaft das Bild der Schweiz in weiten Teilen. In gut erschlossenen Gebieten konkurrieren aber vielfältige Nutzungsinteressen um die knappen Flächen. Ob Industrie- und Gewerbeareale, Einkaufszentren und Fachmärkte, Freizeitparks

oder Verkehrsinfrastrukturen – insbesondere an zentralen Lagen im Mittelland macht das Siedlungswachstum der Landwirtschaft die Böden streitig. Es braucht deshalb neue Mittel, um das Kulturland besser zu schützen.

Der Boden stellt die Produktionsgrundlage der Nahrungsmittelherstellung dar; ohne ihn ist Landwirtschaft undenkbar. Doch durch den hohen Verlust von landwirtschaftlichen Nutzflächen verringert sich die Produktionsfläche der Schweizer Landwirtschaft stetig.

Die Hauptursache des Kulturlandverlusts ist die Überbauung: Drei Viertel davon entfallen auf neue Straßen und Häuser. Dadurch verschwindet pro Sekunde ein Quadratmeter Landwirtschaftsfläche. Die treibenden Kräfte hinter diesem meist irreversiblen Kulturlandverbrauch sind Wirtschaft und Bauwirtschaft. Aber auch die Bevölkerung mit ihrer steten Suche nach preiswerten und vor allem immer grösseren Wohnflächen trägt dazu bei.

Zwar hat die Landwirtschaft ein fundamentales Interesse, ihr Kulturland zu erhalten. Trotzdem ist sie manchmal auch selbst daran interessiert, Landwirtschaftsland neu einzuzonen. So willigen viele Grundeigentümer ein, ihr Land zu verkaufen oder selber zu überbauen, wenn sich dadurch die Gelegenheit bietet, hohe Gewinne zu erzielen. Es ist jedoch zu bedenken, dass Grundeigentümer von Kulturland nicht zwingend Landwirte, sondern oft auch nichtlandwirtschaftliche Verpächter sind.

#### **Sachplan Fruchtfolgeflächen definiert Mindestumfang**

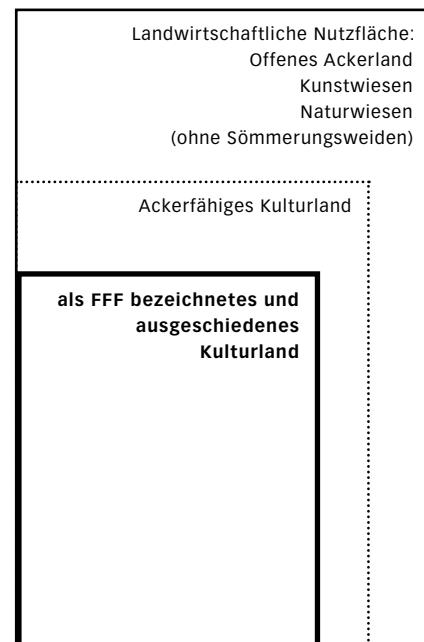
Es bestehen mehrere Gründe, warum die Schweiz den Boden als Produktionspotenzial erhalten will. Die weltweite Nachfrage nach agrarischen Rohstoffen ist in den letzten Jahren aus verschiedenen Gründen gestiegen. Unser Land will sich eine gewisse Ernährungssovereinheit erhalten; zurzeit wird rund ein Drittel der Lebensmittel importiert. Es geht aber auch um die Erhaltung unserer Ressource Boden als Lebensraum mit sehr hoher Biodiversität. Und es geht um die Erhaltung von offenen Flächen zwischen

den Siedlungen, was für die Strukturierung des Raums unabdingbar ist. Auf Bundesebene stellt der Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) seit 1992 eines der wichtigsten Instrumente zum Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes dar. Er umfasst 438'560 Hektaren, was 43 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche entspricht. Die Kantone haben sicherzustellen, dass dieser vom Sachplan FFF definierte Mindestumfang langfristig erhalten bleibt. FFF sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Flächen (siehe Schema) und umfassen ackerfähiges Kulturland, vorab Ackerland und die Kunstmiesen in Rotation, sowie ackerfähige Naturwiesen. FFF sind agronomisch besonders wertvolles, für die landwirtschaftliche Nutzung geeignetes Kulturland.

Grundsätzlich sind die FFF von Bauten und Anlagen freizuhalten. Wenn sie trotzdem umgenutzt werden, sind sie durch flächengleiche Kompensationen zu ersetzen. Für die Bewertung eines solchen Vorhabens ist aus der Sicht der kantonalen Raumentwicklung eine Interessenabwägung notwendig, bei der die FFF als Massnahme von nationalem Interesse gewichtet werden. Zudem ist der Nachweis zu erbringen, dass Alternativen ohne Beanspruchung von FFF geprüft wurden.

#### **Vollzugshilfe verbessert die Umsetzung des Sachplans FFF**

Um die Bundesstellen, Kantone und Gemeinden bei der Umsetzung des Sachplans FFF zu unterstützen, schuf das ARE 2006 in Zusammenarbeit mit der interdepartementalen Arbeitsgruppe eine Vollzugshilfe. Sie kann auf der Homepage des ARE heruntergeladen werden – unter [> «Landschaft, Landwirtschaft»](http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung). Die Vollzugshilfe bietet eine einheitliche Vollzugspraxis, insbesondere bei Sonderfällen wie Rekultivierungsflächen, Golfanlagen, Familiengärten,



Schematische Darstellung der Definition der FFF

Neuanpflanzungen von Reben, Dauerkulturn - wie Beeren, Christbäume oder Zierpflanzen -, ökologische Ausgleichs- oder Ersatzmassnahmen gemäss NHG und DZV, Rasengewinnung, Vergrösserung der Waldfäche, wasserbauliche Massnahmen und Hochwasserschutzprojekte. Um weiterhin als FFF zu gelten, wenn sie einer neuen Nutzung zugeführt werden, müssen solche Flächen die so genannten FFF-Qualitätskriterien erfüllen. Dazu gehören insbesondere eine Nutzung, welche die Bodenfruchtbarkeit langfristig erhält, und raumplanerische Massnahmen zur dauerhaften Sicherung. In erster Linie zeigt die Vollzugshilfe den kantonalen Raumplanungssämttern, wie sie mit den FFF umgehen sollen. Werden FFF durch Bundesvorhaben tangiert, richtet sich das Dokument auch an die Bundesämter. Schliesslich können und sollen die Landwirte mit ihrer Lobby ebenfalls Einfluss nehmen auf Erhaltung von gutem Kulturland, wenn raumplanerische Vorhaben wie Neueinzonungen oder Golfanlagen anstehen.

## Bewusstsein für haushälterischen Umfang muss wachsen

Eine weitere Möglichkeit, den Kulturlandschutz zu erhöhen, könnte die Agrarpolitik eröffnen, wenn die Raumplanung mit dem Instrument der Direktzahlungen verknüpft würde. Entsprechende Vorschläge liegen vor. Dazu gehören etwa der Ausschluss von Direktzahlungen für Flächen in der Bauzone oder die Kürzung von Direktzahlungen sowie die Kompensation durch Gemeinden oder Kantone bei der Einzonung von viel Boden und insbesondere FFF. Damit liesse sich die Attraktivität der Versiegelung reduzieren.

Die laufende Revision des Raumplanungsgesetzes will den Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes und insbesondere der FFF verstärken. Gemäss E-REG soll den Kantonen die Möglichkeit gegeben werden, sich die Fruchtfolgefächern eines anderen Kantons an den von ihnen zu sichernden Mindestumfang vertraglich anrech-



Enge Nutzungsnebarschaft Siedlung-Landwirtschaft am Ortsrand: Oft eine konfliktträchtige Situation

nen zu lassen. Diese Art von Vereinbarung ist nur mit bundesrälicher Zustimmung möglich, weil sie eine Anpassung der Sachplanung auf Bundesebene erfordert. Die Kantone sollen gemäss E-REG verpflichtet werden, die FFF auf ihren Nutzungsplänen parzellenscharf auszuscheiden und darzustellen. Denn echte Kompensationen und Kontingentsaustausche können nur verwirklicht werden, wenn Qualität und Standort aller FFF parzellennah bekannt sind. Das ARE ist zurzeit daran, die Daten der Kantone auf einer gesamtschweizerischen FFF-Karte darzustellen.

Ideen, um den Bodenverlust zu reduzieren, bestehen also bereits – sie müssen aber konkretisiert und von allen Betroffenen umgesetzt werden. Der Sachplan Fruchtfolgefächern deckt nur einen Teil des landwirtschaftlichen Kulturlandes ab. Damit auch die übrigen landwirtschaftlichen Flächen besser erhalten werden können, müssen Kantone und Gemeinden ein stärkeres Bewusstsein für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden entwickeln.



Anton Stübi, 1957, studierte an der ETH Zürich Kulturtechnik und Vermessung und erwarb später das Patent zum Ingenieurgeometer. Er arbeitete zunächst in der Privatwirtschaft an Gesamtmeiliorationen, Zonenplanungen und Vernetzungsprojekten. Seit 2001 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundesamt für Landwirtschaft, Fachbereich Meliorationen, und betreut mehrere Kantone bei Strukturverbesserungsprojekten. Daneben vertritt er die Interessen der Landwirtschaft in der interdepartementalen Arbeitsgruppe Fruchtfolgefächern.



Elisabeth Clément-Arnold, 1953, Ing.-Agr. ETHZ, betreut seit dem 1. Januar 2009 den Sachplan Fruchtfolgefächern beim ARE. Nach ihrer Tätigkeit in der Landwirtschaftlichen Beratung beim Kanton Waadt und in einem Umweltbüro machte sie sich auf dem Gebiet Landwirtschaft und Umwelt selbstständig. Daraufhin arbeitete sie während acht Jahren im Bereich der Bewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen beim Service du développement territorial des Kantons Waadt, bevor sie ihre Tätigkeit im ARE aufnahm.

## Entwurf REG: Landwirtschaft

### Der Entwurf zu einem neuen Raumentwicklungsgesetz (E-REG):

- verpflichtet die Kantone zur Sicherung genügender Flächen für die landwirtschaftliche Produktion (Art. 48 Abs. 3);
- schützt die Fruchtfolgefächern nun qualifiziert auf Gesetzesstufe (Art. 49);
- bezweckt die Erhaltung des Kulturlandes durch Einführung einer Versiegelungsabgabe für die nichtlandwirtschaftliche Überbauung in den Kulturlandzonen (Art. 65);
- fördert in der Landwirtschaft diejenigen nebenberuflichen Aktivitäten mit einem engen sachlichen Bezug zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe (zum Beispiel Agrotourismus) und lässt andere nebenberufliche Erwerbstätigkeiten (zum Beispiel Handwerk) nicht mehr zu (Art. 53).

# Planen in funktionalen Räumen

• • • •

Michèle Tranda-Pittion  
michele.tranda@bluewin.ch

Lausanne (Foto: zvg)



**Im Bericht des Bundesrats über den Entwurf des REG wird festgestellt, dass die institutionellen Räume der politischen und administrativen Instanzen und die funktionalen Räume der Bevölkerung und der Wirtschaft immer weniger übereinstimmen. Die zweite Kategorie geht häufig über die Ska-**

**la der ersten hinaus, was mit der zunehmenden Mobilität einhergeht. Um diese Widersprüche zu lösen, muss erkannt werden, wie ein Gebiet respektive ein Raum funktioniert, und welche Interventionen möglich sind, die beiden Räume wieder besser in Übereinstimmung zu bringen.**

Die räumliche Beobachtung zeigt seit langem, dass sich die Bevölkerung und die Unternehmen in einem eigenen geografischen Umfeld bewegen, das sich nicht unbedingt mit dem politischen Perimeter deckt. Letzterer wurde in einer Zeit festgelegt, als sich die Mobilitätsbedürfnisse auf einer gänzlich unterschiedlichen Skala äussernten: Man bewegte sich vom Hof auf die Alp oder brachte Kartoffeln und Fleisch auf den städtischen Markt. Für Aufgliederungen auf einer grösseren Skala – wie die Kantone – gaben stärker politische Überlegungen den Ausschlag, zum Beispiel das Kräftegleichgewicht von 1848.

Der Einflussbereich der Grosskonzerne umfasst heute die ganze Welt. Folglich sehen sich die Politiker vorerst mit anderen Begriffskategorien – wie Finanzregulierung oder Menschenrechten – konfrontiert. Zudem kann die Raumplanung oder Raumentwicklung nur auf den Plan treten, um die Attraktivität der funktionalen Gebiete für diese Akteure zu erhöhen. Wie für Unternehmen mit lokalem Aktionsradius bestehen die Bedürfnisse in dieser Begriffskategorie in der Zugänglichkeit und in verfügbaren Funktionen wie Dienstleistungen, Kultur oder Ausbildung.

### Zusammengehörigkeitsgefühl entwickeln

Für die Bevölkerung richtet sich der relevante Perimeter vor allem – aber nicht nur – nach dem täglich zurückgelegten Weg vom Wohn- zum Arbeitsort, zu den Orten von Ausbildung, Einkauf und Freizeit. Diese Lokalitäten wie Wohnung, Firmenräumlichkeit, kollektive öffentliche und private Infrastruktur, Landwirtschaftsraum und Naturraum, zwischen denen die Personen und Gruppen verkehren, weisen vielseitige Zweckbestimmungen und Nutzungen auf.

Der nutzungsorientierte Ansatz – die erste Funktionskategorie – gesellt sich zu den morphologischen Gegebenhei-

ten, also der physischen und statischen Raumbelegung, und beinhaltet bereits eine dynamische Sichtweise. Die Bevölkerung und die Unternehmen wünschen aber darüber hinaus identitätsstiftende Bezugspunkte oder Markenbilder. Diese Anliegen betreffen Themen wie das architektonische oder natürliche Erbe oder auch Veranstaltungen, die ein gemeinsames Gedächtnis beziehungsweise ein Zugehörigkeitsgefühl entwickeln oder festigen sollen. Es handelt sich also um materielle oder immaterielle Elemente, die zwar nicht mit der Raumplanung im herkömmlichen Sinn verbunden sind, aber durchaus zum guten oder schlechten Funktionieren eines Raums beitragen.

### Symbolische und semantische Systeme werden wichtig

Welchen Beitrag zum Reflexionsprozess kann die Forschung nach diesen ersten Beobachtungen leisten? Zwei Themenstellungen stehen dabei im Vordergrund: Zunächst ist die aktuelle Bedeutung der Flussphänomene zu nennen. Die klassischen Flüsse – wie zum Beispiel die Mobilität zwischen Wohn- und Arbeitsort – sind einfach zu erkennen wegen ihrer sich in der Regel wiederholenden Geometrie. Sie haben die Stadt des 20. Jahrhunderts geprägt. Diese Flüsse wirken zwar weiterhin strukturgebend und sind auch zu berücksichtigen, reichen aber für die Beschreibung der heutigen komplexen Gebiete nicht mehr aus. Der Übergang zu den Gebieten des 21. Jahrhunderts erfordert die Integration anders gearteter, räumlich schwer fassbarer Phänomene, die im Grund die Realität der Stadt oder des Gebiets ausmachen: Gemeint sind virtuelle Flüsse wie der Telefonverkehr oder SMS, die sich kartografisch nachzeichnen lassen, unter Bezugnahme auf das Konzept der «Wolkenstadt» («ville-nuage»); damit bezeichnet Bernard Debarbieux

eine Einheit mit zeitlich veränderlichen Umrissen).

Anschliessend setzt die Erstellung komplexerer Ansätze, die nicht auf separate Elemente (Edgar Morin), sondern auf deren Verbindungen ausgerichtet sind, eine Bereicherung der herkömmlichen Begriffskategorien voraus. Dabei sollen künftig nicht nur die ererbten Ökosysteme und die von uns erbauten Techniksysteme berücksichtigt werden, sondern auch die symbolischen oder semantischen Systeme. Dies bedeutet, dass der Boden, die Personen und die Gesellschaft mit ihren symbolischen und rechtlichen Systemen betrachtet und die Spannungsfelder und Konflikte anerkannt und bearbeitet werden (Augustin Berque).

Diese Entwicklungen bestätigen die vielseitigen Aspekte des Funktionierens von Räumen: Der morphologische Aspekt als physischer Träger wird bewegt durch den dynamischen Ansatz – die Flüsse – und durch die symbolische Kategorie mit Sinn erfüllt.

### Sensibilisieren für die neue Skala

Welche Rolle und Verantwortlichkeiten übernehmen die Entscheidungsträger wie Volksvertreter für die funktionalen Räume angesichts dieser facettenreichen Realität?

Langfristig müssen sie strukturierende Entscheidungen treffen hinsichtlich der Infrastrukturen wie Verkehr, Ausbildung und Kultur sowie hinsichtlich der öffentlichen Politiken, um den Interventionsrahmen der übrigen Akteure zu definieren. Diese Entscheidungen werden im Sinn der Nachhaltigkeit getroffen. Wahrscheinliche Brüche in den Kategorien Energie, Klima, Wirtschaft und Soziales sind dabei vorwegzunehmen.

Mittelfristig – dies wird im Gesetzesentwurf ausdrücklich betont – geht es um die Planung auf der geeigneten Skala des funktionalen Gebiets, jedoch im Sinn einer raumbezogenen Strategie, und nicht einer erschöpfenden

und detaillierten Planung. Dabei geht es darum, sich dem wesentlichen Inhalt der Raumentwicklungsprojekte zu widmen, um sie langfristig erhalten zu können; gleichzeitig soll Raum gelassen werden für die heute unbekannten, notwendigen und unvermeidbaren Entwicklungen. Die Notwendigkeit des Handlungsspielraums hat zwei Gründe: Der Privatsektor muss ein Interesse daran haben, sich in einem definierten Rahmen einzubringen, wobei das kollektive Interesse geschützt bleibt; die heutigen Projekte müssen in der Lage sein, die künftige Entwicklung der gesellschaftlichen Werte zu absorbieren.

Kurzfristig wäre es womöglich interessant, auf dieser neuen Skala vorzugehen und mit zwei «Hebel-Kategorien» zu arbeiten, um eine Dynamik in Gang zu bringen und sich nicht in Kompetenzkonflikte zu verstricken: Entweder man verwendet die Kategorie der offensichtlichen Relevanz – wie Einzugsgebiet oder Verkehrsnetze – oder man setzt auf die noch unerforschten, aber künftig massgeblichen Begriffskategorien. Beispiele bilden die Bodenpolitik und die Wohnungspolitik: Hier könnte man von der Planung zur Tat schreiten, etwa mit Pilotprojekten. Ein weiteres Beispiel wäre die Organisation von Veranstaltungen zur besseren Sensibilisierung für die Eigenheit der funktionalen Räume.

All dies ist vor dem Hintergrund einer beweglichen Governance zu sehen, die als Erstes gemeinsame Interessen aushandeln muss, bevor sie sich dieser neuen Skala zuwenden kann. Ein vielversprechender Weg dürfte darin bestehen, den künftigen Sinn dieser Skala anhand der Partizipation der Bevölkerung zu erforschen. Carl Fingerhuth verwendet in seinem jüngsten Werk «Das Tao der Stadt» das Bild «vom Puzzle zum Domino» als Symbol für das Ende der «modernen Arroganz» – eine äusserst anschauliche Metapher für die bevorstehende Entwicklung. Das Puzzle als Symbol des Modernismus ist ein Legespiel das für einen Spieler strenge Regeln vorsieht: Der Erfinder zerlegt ein Bild in einzelne Teile, die der Spieler wieder vervollständigen muss. Es gibt eine einzige mögliche Lösung, unsicher sind allein die Dauer und die Anordnung der Puzzleteile. Beim Domino-Spiel dagegen – vielleicht ein Symbol für die zukünftige Zeit – suchen mehrere Spieler in einer heiklen, konfliktträchtigen und chaotischen Spielsituation nach der relevantesten Lösung.

(Übersetzung)

●  
Michèle Tranda-Pittion (1958) arbeitet seit über 25 Jahren als Architektin und Stadtplanerin in Frankreich und in der Schweiz. Sie erkundete abwechselnd in den beiden Ländern die öffentlichen, privaten und akademischen Kreise und spezialisierte sich schrittweise auf die Begleitung der Raumplanungsakteure sowie auf die Auswahl der Methoden und Instrumente, mit denen sich die Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung am besten bewältigen lassen und die am besten zur Orientierung der Entwicklung von Städten, Landschaften oder Berggebieten beitragen. Michèle Tranda-Pittion arbeitet heute selbstständig in Genf.  
[www.toposurbanisme.ch](http://www.toposurbanisme.ch)

---

## Entwurf REG: Funktionale Räume

**Der Entwurf zu einem neuen Raumentwicklungsgesetz (E-REG):**

- **verpflichtet die Planungsbehörden zu interkantonaler und internationaler Zusammenarbeit (Art. 3, 4 und 21);**
  - **benennt explizit – aber nicht abschliessend – die Metropolitanräume, die Agglomerationen und die ländlichen Gebiete als funktionale Räume (Art. 21 Abs. 2);**
  - **regelt die Agglomerationsprogramme neu auf Gesetzesstufe (Art. 23);**
  - **enthält Regelungen über die Planung in ländlichen funktionalen Räumen (Art. 24).**
- 



# **Vom haushälterischen Umgang mit dem Boden zum Management der Fläche**

• • • •

Bernd Scholl,  
bscholl@ethz.ch



**In der Schweiz spielt der haushälterische Umgang mit dem Boden eine wichtige Rolle. Denn nur etwa 30 Prozent der Landesfläche stehen prinzipiell für Siedlungszwecke zur Verfügung. Die Lösung «Innenentwicklung vor Außenentwicklung» und ein vernetztes**

**Städtesystem Schweiz sind die Grundstrategien, mit denen der zunehmende Landverbrauch begrenzt werden soll. Dazu braucht es ein durchgehendes, alle staatlichen Ebenen erfassendes Flächenmanagement.**

In den meisten europäischen Ländern entstand mehr als die Hälfte alles Erbauten in den letzten 50 Jahren. Diese Entwicklung kann in diesem Tempo nicht weitergehen, denn keinem Gemeinwesen stehen unbegrenzte Landressourcen zur Verfügung. In einem kleinen Land mit sehr begrenzten Flächenressourcen – nur knapp 30 Prozent der Landesfläche von rund 41'000 Quadratkilometern<sup>1</sup> sind grundsätzlich besiedelbar – spielt der haushälterische Umgang mit der nicht vermehrbar Ressource Boden eine zentrale Rolle. Mit dem Raumplanungsgesetz verfügt die Schweiz über eine flächendeckende Zonenplanung auf Gemeindeebene und mit den kantonalen Richtplänen über ein überörtliches Steuerungsinstrument. Die haushälterische und sparsame Nutzung des Bodens ist in den gesetzlichen Grundlagen als zentrales Postulat verankert<sup>2</sup>. Die Begrenzung der Siedlungsfläche ist deshalb keine Frage des Ob, sondern des Wie. Dies bedeutet, dass das



Siedlungsrand, streng begrenzt

Postulat nach sparsamem Umgang mit dem Boden in Form eines durchgehenden Managements der Flächen umgesetzt werden muss.

Das ARE forderte dazu 2006 einen Bericht internationaler Experten zum Stand der Raumentwicklung und Raumplanung Schweiz<sup>3</sup> an. Dort heisst es unter anderem, dass die Zersiedelung mit ihren Folgeerscheinungen weder ökonomisch noch ökologisch sinnvoll sei und die Handlungsspielräume kommender Generationen einschränke. Die Entwicklung müsse deshalb zu einem grossen Teil über die Transformation des Bestandes bewältigt werden. Dies führt zu einer Herausforderung für die weitere Entwicklung unserer Städte und Regionen.

Eine voranschreitende Zersiedelung, überbordender Verkehr in Agglomerationen und sensiblen Transiräumen sowie übermässige Eingriffe in die gewachsene Kulturlandschaft können Qualitäten zerstören, die für die Attraktivität des Landes von grosser, wenn nicht von zentraler Bedeutung sind. Mit einer Angleichung der Agglomerationen durch Zersiedelung würde die Vielgestaltigkeit auf überschauba-

rem Raum – ein besonderer Wert der Schweiz und damit auch ein wichtiger Standortvorteil – verloren gehen.

#### **Innenentwicklung und Städtenetz Schweiz**

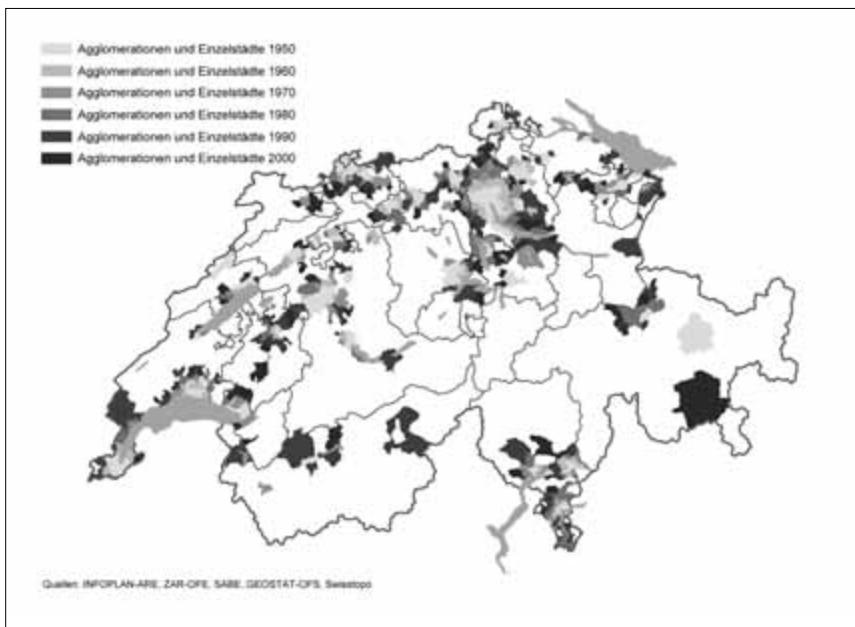
Wie soll nun die Ausweitung der Siedlungsfläche gebremst werden? In der Schweiz besteht die hauptsächliche räumliche Strategie darin, dem Postulat «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» zum Durchbruch zu verhelfen. In Kombination mit dem Städtenetz Schweiz, das auf dem Rückgrat des Eisenbahnnetzes aufbaut, würden so in den bereits sehr gut erschlossenen Gebieten erhebliche Siedlungsflächenreserven zur Verfügung stehen. Durch die Vernetzung zu den im internationalen Vergleich eher kleinen und mittleren Städten entstehen konkurrenzfähige funktionale Räume. Diese sind innerhalb und untereinander durch leistungsfähige öffentliche Verkehrsmittel dicht vertaktet. Es entsteht ein robustes Netzwerk, das auf vielfältige Art und Weise benutzt werden kann.

---

#### **Entwurf REG: Baulandbedarf und Zersiedlung**

##### **Der Entwurf zu einem neuen Raumentwicklungsgesetz (E-REG):**

- fördert die Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 6 Bst. a, 26 Abs. 1 Bst. b);
  - erlaubt Neueinzonungen nur noch bei regional ausgewiesinem Baulandbedarf (Art. 40 Abs. 2 Bst. b);
  - verpflichtet die Kantone zur Überprüfung und allfälligen Anpassung der Bauzonen (Art. 84) und stellt dafür das Instrument der Reservebauzone zur Verfügung (Art. 76 ff.);
  - verlangt kompakte Siedlungen (Art. 40 Abs. 1);
  - erteilt dem Bundesrat die Kompetenz, Vorschriften über die Berechnung des Baulandbedarfs zu erlassen (Art. 40 Abs. 3);
  - führt das Instrument der Bauverpflichtung ein (Art. 47).
-



Agglomerationen und Einzelstädte, 1950-2000 (Grafik: ARE)

Mit dieser Doppelstrategie, Siedlungsentwicklung nach Innen und Vernetzung, soll sowohl eine übermässige Konzentration auf wenige grosse Zentren als auch eine Entleerung der peripheren Gebiete vermieden werden, denn beides würde zu einer Erosion des föderalen Staatsaufbaus der Schweiz führen<sup>4</sup>. Umgekehrt ist der weitere Ausbau des ÖV zwingend an eine Entwicklung nach innen geknüpft. Zu bedenken ist dabei allerdings, dass sich siedlungshistorisch bedingt etwa 540'000 Gebäude<sup>5</sup> ausserhalb der Bauzonen befinden, für die ebenfalls eine Perspektive gefunden werden muss.

#### **Regionales Flächenmanagement und die Initiative «Raum+»**

In der Schweiz sind derzeit 227'000 Hektaren als Bauzone ausgeschieden. Auf dieser eingezonten Fläche leben 6,7 Millionen Menschen, was 90 Prozent der Bevölkerung entspricht. Von diesem Land sind zwischen 17 und 24 Prozent oder 38'000 bis 53'000 Hektaren<sup>6</sup> noch nicht überbaut. Von den erwähnten Reserven in den noch nicht

überbauten Bauzonen ist vermutlich ein beträchtlicher Teil bereits baureif. Darüber hinaus werden im gebauten Baustand durch Umnutzung noch erhebliche Reserven vermutet. Um eine genaue Vorstellung über die tatsächlichen Reserven der für Innenentwicklung in Frage kommenden Areale zu bekommen, beteiligte sich deshalb der Kanton Basel-Landschaft zwischen 2006 und 2008 an einem grenzüberschreitenden Kooperationsprojekt, das sich «Raum+» nennt. An der Erhebung wirkten alle 86 Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft und weit über 400 Kommunen in Baden-Württemberg mit. Es wurden insgesamt 4'450 Areale mit einer Fläche von 5'200 Hektaren erhoben. Davon liegen 700 Hektaren<sup>7</sup> in den 86 Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft.

Beim Gegenüberstellen der nach «Raum+» erhobenen Potenziale mit der gesetzlich vorgeschriebenen Raumbeobachtung<sup>8</sup> zeigt sich, dass in Raum+ rund ein Drittel zusätzliche Potenzialflächen erhoben werden konnten. Dies hängt damit zusammen, dass in der Raumbeobachtung unternutzte, falsch genutzte oder umnutzbare Areale

nicht enthalten sind. Auf der anderen Seite zeigte sich auch, dass nicht alle der in der Raumbeobachtung erfasssten Flächen gemäss Methodik «Raum+» als bebaubare Flächenpotenziale eingestuft werden können. Die Auswertung zeigt zudem, dass die erhobenen Potenziale mit dem Ansatz von Raum+ grösstenteils bereits in den vom öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lagen zu finden sind. Sollten sich die Ergebnisse aus dem Kanton Basel-Landschaft verallgemeinern lassen, wären daraus folgende erste Schlussfolgerungen naheliegend:

- Es existieren in der Schweiz weit mehr Flächenpotenziale zur Innenentwicklung, als bisher angenommen wurde.
- Es sind gemeindeweise Strategien mit Vorrang der Innenentwicklung zu erarbeiten.
- Es sind gemeindeweise und regionalisierte Flächenbilanzen als wesentliche Grundlage für eine Strategie der Innenentwicklung und die daraus folgenden Zonenplanungsrevisionen auszuarbeiten.
- Wenn immer möglich und sinnvoll, sind Kooperationen über die Gemeinde- und Kantongrenzen hinaus zu fördern.

Den Parlamenten auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene sollten in Zukunft – analog zu den finanziellen Bilanzen – regelmässig Flächenbilanzen vorgelegt werden. Dabei ist zu bedenken, dass Potenziale für Innenentwicklung durch gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen «nachwachsen». Allein schon deshalb ist die Fortschreibung der einmal erlangten Übersicht von Bedeutung.

Die Ergebnisse von «Raum+» stimmen zuversichtlich. In einem Modellversuch des ARE werden vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus dem Kanton Basel-Landschaft deshalb nun auch im Kanton Schwyz<sup>9</sup> entsprechende Erhebungen in allen Gemeinden durchgeführt. Die Ergebnisse werden Anfang 2010 vorliegen. Spätestens dann kann entschieden werden, ob derartige in-

ternetbasierte Übersichten der Siedlungsflächenpotenziale flächendeckend eingerichtet werden sollen.

Zwar existiert das Postulat, mit der nicht vermehrbar Ressource Boden haushälterisch umzugehen. Doch die Schweiz ist von einem alle staatlichen Ebenen erfassenden Flächenmanagement noch weit entfernt. Es sollte aber möglich sein, mit den vorhandenen Ressourcen und den in Modell- und Kooperationsvorhaben bewährten Ansätzen vorwärtszukommen. Die Schweiz als kleines Land mit sehr begrenzten Flächenressourcen ist im eigenen Interesse gefordert, dabei eine Vorreiterrolle zu übernehmen.

<sup>1</sup> BFS, Arealstatistik Schweiz, Neuenburg, 2005

<sup>2</sup> Trotz allem wird in der Schweiz derzeit etwa ein Quadratmeter Siedlungsfläche pro Sekunde (7,8 Hektaren pro Tag) in Anspruch genommen, was etwa dem deutschen Verbrauch von derzeit 106 ha pro Tag entspricht und im europäischen Vergleich ein hoher Wert ist. Das Flächenwachstum hat sich in dieser Zeit von der Einwohnerentwicklung – wie in vielen anderen Ländern auch – abgekoppelt. Hauptächlicher Motor der Entwicklung ist dabei der zunehmende Flächenverbrauch pro Kopf. Die beanspruch-

te Fläche pro Einwohner für das Wohnen nimmt mit über 50 Quadratmeter im Mittel eine europäische Spitzenposition ein.

<sup>3</sup> Raumplanung und Raumentwicklung Schweiz. Bericht der internationalen Expertengruppe. Zürich 2008.

<sup>4</sup> Schon seit den Neunzigerjahren sind – mit Unterstützung der jeweiligen Kantone – die grösseren Städte wie Zürich, Bern, Basel und Genf dabei, die skizzierte Strategie durch die Nutzung der inneren Reserven mit Erfolg zu verwirklichen. Zug um Zug wird auch das öffentliche Verkehrssystem in der Schweiz mit Halbstundentakt zwischen den wichtigen Destinationen ausgebaut. Eine Zersiedlung mit im Mittel niedrigeren Siedlungsdichten würde einem effizienten und ökonomischen Betrieb dieses Systems zuwiderlaufen.

<sup>5</sup> ARE, dossier 1.08; 2008

<sup>6</sup> ARE, Bauzonenstatistik Schweiz 2007, Bern 2008

<sup>7</sup> Schlussbericht Raum<sup>+</sup> Nachhaltiges grenzüberschreitendes Siedlungsflächenmanagement, Wirtschafts- und Umweltministerium Baden-Württemberg, Stuttgart Dezember 2008

<sup>8</sup> Übersicht über den Stand der Überbauung, der Erschliessung und der Baureife gemäss Artikel 31 RPV

<sup>9</sup> Raum<sup>+</sup> Schwyz. Modellvorhaben Siedlungsflächenpotenziale für eine Siedlungsentwicklung nach Innen



Bernd Scholl, 1953, ist seit 2006 ordentlicher Professor für Raumentwicklung am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich. Seine Schwerpunkte in Lehre und Forschung umfassen das Flächenmanagement in der örtlichen und überörtlichen Raumentwicklung, die Raum- und Infrastrukturrentwicklung, grenzüberschreitende Aufgaben sowie Entwicklung und Gestaltung innovativer Planungsprozesse und -methoden in Raumplanung und Raumentwicklung

# **Siedlung, Versiegelung und Erholungsnutzung nehmen zu**

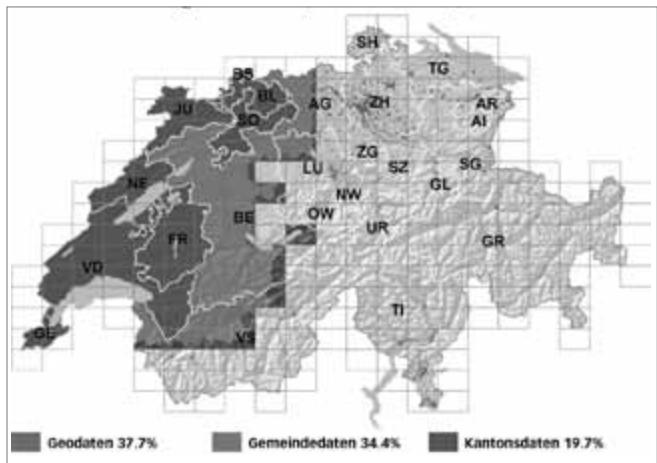
• • • •

Felix Weibel  
felix.weibel@ bfs.admin.ch



**Die Schweizer Landwirtschaft verliert weiter Kulturland an Siedlungen und Waldbestände. Die Siedlungsflächen entwickeln sich zwar auch nach innen, wachsen aber vor allem nach aussen. Besonders stark zugelagert haben Erholungs- und Sportanlagen.**

**Ebenfalls zugenommen hat die Versiegelung. Diese Trends zur Landschaftsentwicklung lassen sich aus den neusten Auswertungen der Arealstatistik des Bundesamts für Statistik ableiten.**



Perimeter der verfügbaren Daten; Stand: Ende 2008 (Grafik BFS)

Die Schweizer Landschaft unterliegt einem steten Wandel. Grund dafür ist die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes. Die 2005 gestartete Nachführung der Arealstatistik des Bundesamts für Statistik liefert nun detaillierte Informationen für das Monitoring der Raumnutzung. Erstmals stellt die Arealstatistik dabei die Veränderungen zwischen den drei Erhebungen 1979/85, 1992/97 und 2004/09 dar. Bis Januar 2009 wurden die Ergebnisse von acht Kantonen oder knapp 38 Prozent der Landesfläche ausgewertet und veröffentlicht. Die folgenden Zahlen und Aussagen beziehen sich auf diesen Raum und können nicht auf die gesamte Schweiz hochgerechnet werden.

### Landschaftswandel auf Kosten der Landwirtschaft

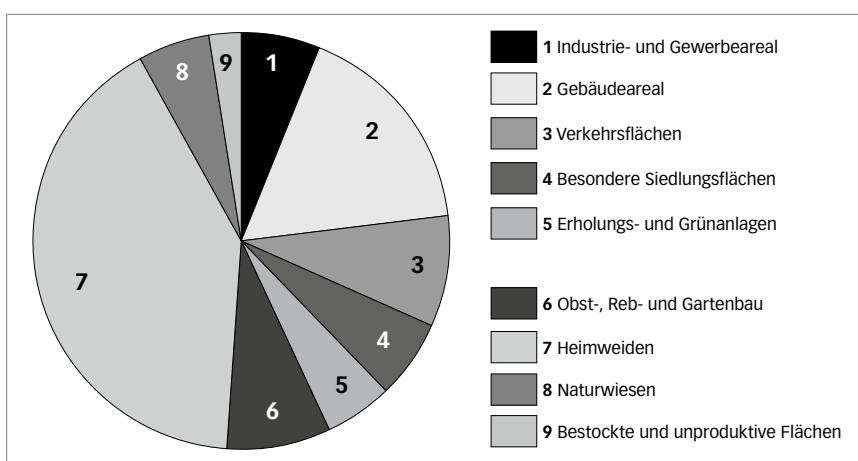
Die Landwirtschaft ist die grosse Verliererin punkto Flächennutzung in der Schweiz. Während sich die Siedlungsfläche zwischen den Erhebungen von 1979/85 und 2004/09 um 292 Quadratkilometer ausdehnte, verringerte sich die Landwirtschaftsfläche um 328 Quadratkilometer. Im gleichen Zeitraum stieg der Siedlungsanteil an der Gesamtfläche um 1,9 auf 9,8 Prozent. In der zweiten Periode fielen die Veränderungen geringer aus als in der

ersten Periode. Diese Verlangsamung wurde massgeblich durch das schwache Wirtschaftswachstum in den Neunzigerjahren verursacht. Die von Wald und Gehölzen bewachsene Fläche dehnte sich in ungenutzten und extensiv bewirtschafteten Gebieten weiter aus. Ihr Anteil an der Gesamtfläche legte von 1979/85 bis 2004/09 um 0,6 auf 30,9 Prozent zu. In der zweiten Periode war der Zuwachs in den acht bisher erfassenen Kantonen jedoch deutlich geringer, wobei sich diese vorläufige Entwicklung durch die Berücksichtigung

alpiner Gebiete später möglicherweise noch ändern kann. Insgesamt stabil ist die unproduktive Fläche. Ihr Anteil liegt im bisher ausgewerteten Gebiet 2004/09 bei 13,4 Prozent. Innerhalb dieser Fläche fanden jedoch wesentliche Verschiebungen statt. So wurden etwa durch das Abschmelzen der Gletscher grosse Fels- und Geröllflächen freigelegt.

### Dynamisches Ackerland

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft, neue Siedlungen sowie Aufforstungen und Renaturierungen führen zu einem Verlust von Ackerflächen. Allerdings kommen zum Teil auch neue Äcker hinzu, beispielsweise durch die Rodung von Feldobstbäumen oder im Zug von Meliorationen. Von 1979/85 bis 2004/09 resultierte ein Nettoverlust von sieben Prozent. Damit reduzierte sich der Anteil Ackerland an



Neue Nutzungen des zwischen 1979/85 und 2004/09 verschwundenen Ackerlands  
Quelle: BFS Arealstatistik 2009; 37,7% CH

Hauptbereiche der Arealstatistik	Entwicklung 1979/1985 - 1992/1997 - 2004/2009	
	1979/1985 - 1992/1997	1992/1997 - 2004/2009
Siedlungsfläche	+13.4%	+9.1%
Landwirtschaftsfläche	-2.8%	-1.8%
Bestockte Fläche	+1.1%	+0.2%
Unproduktive Fläche	-1.0%	-0.4%

Tabelle: Hauptbereiche der Arealstatistik, Entwicklung 1979/85 - 1992/97 - 2004/09; Quelle: BFS Arealstatistik 2009; 37,7% CH

der gesamten Landwirtschaftsfläche um knapp ein Prozent auf gut 40 Prozent. Die bisherigen Ergebnisse zeigen nebst der fortschreitenden Überbauung auch einen Trend zur alternativen, oftmals extensiveren Nutzung wertvoller Ackerflächen, beispielsweise durch Beweidung.

### **Vielfältige Siedlungsnutzung**

Immer mehr Raum wird von für Wohnen, Arbeit und Verkehr beansprucht. Gebaut wird dabei mit Vorliebe auf der grünen Wiese. Entsprechend dehnen sich die Ortschaften an den Siedlungsräändern und gut erschlossenen Verkehrsachsen weiter aus. Aber auch innerhalb der Orte werden vermehrt Baulücken geschlossen. Ein neuer Trend ist der stark zunehmende Flächenbedarf für Freizeitaktivitäten. Die Erholungs- und Grünanlagen verzeichneten in der zweiten Periode die höchste Wachstumsrate. Allein der Golfsport beanspruchte 2004/09 mit rund 1350 Hektaren dreimal mehr Fläche als noch 1979/85.

Für den naturnahen Hausgarten oder das Biotopt auf dem Fabrikareal bleibt hingegen immer weniger Platz. Mit 62 Prozent sind 2004/09 beinahe zwei Drittel der Siedlungsflächen versiegelt. Mit einem Anstieg um fast 30 Prozent hat die Versiegelung zwischen 1979/85 und 2004/09 den Siedlungszuwachs deutlich übertroffen.

---

### **Entwurf REG: Landnutzungsänderungen in den letzten zwölf Jahren**

#### **Der Entwurf zu einem neuen Raumentwicklungsgesetz (E-REG):**

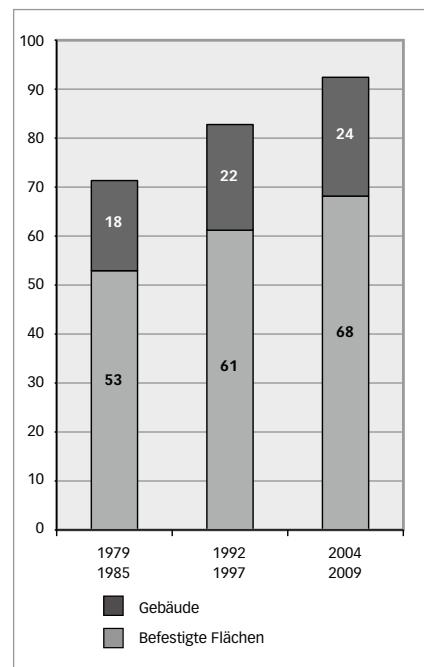
- **bezoekt eine nachhaltige räumliche Entwicklung (Art. 1);**
  - **verpflichtet die Gemeinwesen zu einem wirksamen Controlling, zu Korrekturen und Massnahmen sowie zu deren Wirkungsbeurteilung (Art. 9).**
- 

### **Weitere Kantonsdaten folgen**

Die aktuellsten Resultate der Arealstatistik sowie detaillierte Ergebnisse zur Bodenbedeckung und zur Bodennutzung werden regelmässig veröffentlicht. Mitte 2009 folgen die Daten der Kantone Aargau und Luzern, bis Ende Jahr jene des Kantons Bern und von Teilen der Innerschweiz. Weitere Informationen, Daten und Angaben zum Stand der Arbeiten werden fortlaufend publiziert unter [www.landuse-stat.admin.ch](http://www.landuse-stat.admin.ch).



Felix Weibel, 1962, Dipl. Ing. Agronom ETH, arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Sektion Geoinformation des Bundesamts für Statistik. 2009 ist er Teamleiter Arealstatistik.



Versiegelte Flächen 1979/85, 1992/97 und 2004/09 in 1000 Hektaren  
Quelle: BFS Arealstatistik 2009; 37,7% CH



Vielfältige Nutzungsmuster in der modernen Kulturlandschaft

# Bauen ausserhalb der Bauzonen braucht neue Vorgaben

• • • •

Jürg Ruedi  
juerg.rueedi@jgk.be.ch



Der Kanton Bern hat aufgrund seiner Fläche und der dezentralen Besiedlung einen grossen Bestand an Bauten ausserhalb der Bauzonen. Grösse und Typologie der Bauten sind selbst innerhalb des Kantons regionsspezifisch sehr unterschiedlich und rufen nach differenzierten Lösungsansätzen. Das geltende Raumplanungsgesetz schlägt

jedoch alle Regionen und Kantone über einen Leisten. Es regelt das Bauen ausserhalb der Bauzonen einerseits undifferenziert und andererseits zu präzis. Auf neue Herausforderungen hat es zu wenig Antworten bereit. Bringt die geplante Revision des RPG hier Abhilfe?

Zwar wurde das Raumplanungsgesetz in der Vergangenheit kaskadenförmig revidiert. Doch die Bautätigkeit außerhalb der Bauzonen hat trotzdem nicht abgenommen. Der Versuch ist gescheitert, die Bautätigkeit mit immer neuen Bestimmungen in den Griff zu bekommen respektive einzudämmen. Die beinahe undurchschaubar gewordene Regelungsdichte des RPG hat zur Folge, dass die Vorschriften nur noch für Spezialisten verständlich sind oder im Streitfall durch die Gerichte ausgelegt werden müssen.

#### **Entwurf REG: Bauen ausserhalb der Bauzonen**

##### **Der Entwurf zu einem neuen Raumentwicklungsgesetz (E-REG):**

- **beschränkt sich auf die Regelung von Grundsätzen zum Bauen ausserhalb der Bauzone mit der Möglichkeit der Konkretisierung auf Verordnungsstufe (Art. 51 Abs. 3);**
- **sieht für unbewohnte oder leicht entfernbare Neubauten in den Kulturlandzonen befristete Baubewilligungen vor (Art. 61);**
- **setzt den Akzent auf die Erneuerung und Umnutzung der bestehenden Bauten und Anlagen (Art. 52 Abs. 1 und 56) und lässt deren Erweiterung nur noch restriktiv zu (Art. 56 Abs. 4);**
- **räumt den Kantonen die Kompetenz ein, mit bundesrätlicher Genehmigung massgeschneiderte Regelungen zum Bauen in den Kulturlandzonen zu erlassen, um damit den regional unterschiedlichen Gegebenheiten besser Rechnung tragen zu können (Art. 51).**
- **sieht eine Versiegelungsabgabe für die Überbauung beziehungsweise Versiegelung von Boden in den Kulturlandzonen (Art. 65) und eine Abgabe für neue nichtlandwirtschaftliche Wohnflächen ausserhalb der Bauzonen (Art. 66) vor.**

Die mit dem Vollzug beauftragten Mitarbeitenden der Raumplanungsämter stellen komplexe Berechnungen an, um festzustellen, ob ein Bauvorhaben bewilligungsfähig ist. Die relative Handlungsfreiheit, welche die ursprüngliche Bestimmung über die teilweise Änderung im RPG noch bot, ist inzwischen verloren gegangen. Der verantwortungsbewusste und integrale Umgang mit gut erhaltenen Bausubstanz droht ob all der Rechnerei zu verschwinden.

Geregelt wurde Nebensächliches, beispielsweise, ob

- die Erweiterung eines bestehenden Gebäudes 110 oder 120 Quadratmeter betragen darf,
- der Landwirt für seinen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb die Gebäude noch durch einen Anbau erweitern kann oder ob
- bei einem 38 Jahre alten Einfamilienhaus eine Garage angebaut werden darf.

Die essenziellen Probleme, mit denen die Vollzugsbehörden zunehmend konfrontiert werden, lösen die bisherigen Revisionen jedoch nicht. Für die neuen Herausforderungen sind erst noch Antworten zu finden.

#### **Paintball, «Puurezmorge» und Biogas**

Mit den wachsenden Ansprüchen unserer Gesellschaft steigt auch der Nutzungsdruck auf den Raum ausserhalb der Bauzonen. Die Freizeitgesellschaft fordert Bikerpisten, Trainingsfelder und -hallen für den Pferdesport, Spielplätze bei Gebirgsbahnen, Beschneiungs- und Golfanlagen oder Anlagen für Paintball.

Als Folge des Strukturwandels in der Landwirtschaft entstehen zunehmend landwirtschaftliche Grossbauten wie Masthallen, Scheunen und Silos. Innovative Landwirte diversifizieren mit «Puurezmorge», organisieren Anlässe und Feste und möblieren die Umgebung ihrer Höfe mit Installationen

#### **Monitoring**

##### **«Bauen ausserhalb der Bauzonen»**

Im Kanton Bern stehen 450'000 Gebäude, rund ein Viertel davon ausserhalb der Bauzonen. Der Anteil des Kantons Bern an solchen Bauten beträgt einen Fünftel des gesamtschweizerischen Bestandes. 17'000 Bauten im Kanton Bern sind landwirtschaftliche Wohnbauten, 11'000 davon liegen in der Landwirtschaftszone. Jährlich entscheidet die Abteilung Bauen im Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern über 2'800 Baugesuche zu Vorhaben ausserhalb der Bauzonen. Ein Drittel der beurteilten Baugesuche betreffen landwirtschaftliche, das heisst zonenkonforme Bauvorhaben.

für Aktivitäten im Freien. Schliesslich führt die von der Politik geforderte, CO<sub>2</sub>-freie Energieproduktion zu landwirtschaftlichen oder gewerblichen Biogasanlagen, Projekten für Windturbinen, grösseren Staumauern und Fotovoltaikanlagen.

#### **Regionale Differenzierung und neue Kompetenzordnung**

Was wird unternommen, um angesichts dieses Nutzungsdrucks das Bauen ausserhalb der Bauzonen in den Griff zu bekommen?

Bereits im September 2003 reichte der Kanton Bern eine Standesinitiative mit folgenden Forderungen ein: Der Bund entwickelt zusammen mit den Kantonen eine Neukonzeption für eine differenzierte Förderstrategie für den ländlichen Raum und lockert die einschränkenden Bestimmungen in der Raumplanungsgesetzgebung. Der Erlass von Rechtsvorschriften zur Umnutzung von nicht mehr landwirtschaftlich genutztem Wohnraum ist in die abschliessende Kompetenz der Kantone zu delegieren.

Das ARE initiierte und entwickelte in der Folge das Projekt «Neue Konzeption für das Bauen ausserhalb der Bauzone». Der Kanton Bern war einer

der drei Partnerkantone des ARE, der im Rahmen dieses Projekts 2005 eine Testplanung durchführte. Sie sollte Möglichkeiten einer Neukonzeption für das Bauen ausserhalb der Bauzonen ausloten. Das angewendete Modell beruhte auf drei Säulen: der Multifunktionalität der Landwirtschaftszone, der regionalen Differenzierung und einer neuen Kompetenzordnung. Das Modell ermöglichte es den Kantonen, in ihren Richtplänen – gestützt auf eine gesamtheitliche Entwicklungsstrategie – so genannte Interessengebiete festzulegen, in denen die Nutzungsmöglichkeiten und -intensitäten differenziert werden können.

#### Berner Experiment mit vielversprechenden Ansätzen

Die Testplanung hat gezeigt, dass mit dem gewählten planerischen Ansatz ein kontrollierter Spielraum geschaffen werden kann. Dieser Spielraum ermöglicht es, die regionstypischen Siedlungs- und Baustrukturen sowie die unterschiedlichen Entwicklungs-

bedürfnisse zu berücksichtigen. Einige Ergebnisse dieses Planungsansatzes sind in den Entwurf des totalrevidierten RPG eingeflossen.

Im Richtplan des Kantons Bern wurden gut dimensionierte Streusiedlungsgebiete bezeichnet. Innerhalb dieser Gebiete können Umbauten von gut erhaltenen Gebäuden ohne grosse Rechnerei beurteilt werden. Für spezielle Anlagearten aus dem Energiebereich – wie Windkraftturbinen und Biogasanlagen – wird mit Praxisrichtlinien gearbeitet. Eine der wichtigsten Massnahmen, um das Bauen ausserhalb der Bauzonen im Detail in den Griff zu bekommen, ist das ergebnis- und lösungsorientierte Informieren und Beraten der Grundeigentümer. Im Gespräch vor Ort werden Lösungen erarbeitet, die den Vorschriften des RPG und der RPV entsprechen. Viele Bauvorhaben benötigen für ihre Verwirklichung jedoch eine planerische Lösung. Dazu ist auch die Bereitschaft der Standortgemeinde erforderlich, die Planung zeitgerecht und nach den anerkannten raumplanerischen Grundsätzen durchzuführen.

Ein neues Raumentwicklungsgesetz soll nicht nur den regionalen Besonderheiten in den Kantonen besser Rechnung tragen als das heutige RPG, sondern muss im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzone wesentlich schlanker werden. Den Kantonen ist diesbezüglich wieder ein grösserer Handlungsspielraum zuzugestehen. Ein RPG mit mehr als zehn Ausnahmebestimmungen hat sich nicht bewährt; vielmehr braucht es einen neuen Ansatz. Man darf gespannt sein auf die definitiven Inhalte und Antworten des zukünftigen Gesetzes.



Jürg Rüedi, 1946, absolvierte nach seinem Architekturstudium (HTL) im Ausland ein Praktikum in Architektur und Planung, arbeitete anschliessend in einem Berner Architekturbüro und wechselte in den Siebzigerjahren in die Verwaltung. Seit 2003 leitet er die Abteilung Bauen im Amt für Gemeinden und Raumordnung.

# Alles nur eine Frage des Vollzugs

• • • •

Lukas Bühlmann  
lukas.buehlmann@vlp-aspan.ch

©VLP-ASPLAN, Bern



**Das RPG ist ein knappes, gut strukturiertes und praxisfreundliches Gesetz. Mit seiner föderalistischen Ausrichtung trägt es der Bundesverfassung Rechnung, welche die Raumplanung zur Aufgabe der Kantone erklärt und den Bund zur Grundsatzgesetzgebung ermächtigt. Im heutigen Gesetz**

**ist eigentlich schon alles vorhanden, was es für eine gute Raumplanung braucht. Eine Ausnahme sind die detaillierten und kaum mehr überblickbaren Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone. Gewisse punktuelle Anpassungen des Gesetzes sind gleichwohl nötig.**

Mit den Konzepten und Sachplänen des Bundes, den kantonalen Richtplänen und den kommunalen Nutzungs- und Sondernutzungsplänen verfügt das Raumplanungsgesetz (RPG) über etablierte und stufengerechte Planungsinstrumente mit einem nicht zu unterschätzenden Optimierungspotenzial. Daneben gewährt das heutige Raumplanungsrecht des Bundes einen grossen Spielraum für weitere Instrumente und Planungsprozesse. So können Kantone und Gemeinden die Raumentwicklung mit Leitbildern, Entwicklungskonzepten, Richtplänen und verschiedenen Formen von Sondernutzungsplänen steuern. Für qualitative Aspekte sorgt ein reichhaltiges Wettbewerbswesen mit Ideenkonkurrenz, Projektwettbewerben und Studienaufträgen. Hinzu kommen die Möglichkeiten der Vertragsraumordnung, der die schweizerischen Gerichte ebenfalls viel Spielraum lassen. Die vielen guten Beispiele kooperativer Planungen zeigen, dass man diese Instrumente vielerorts sinnvoll einzusetzen weiß.

### Ein nahezu perfektes Gesetz

Das schweizerische Planungssystem orientiert sich zudem am föderalistischen Staatsaufbau, indem die Sachplanung des Bundes und die Richtplanung der Kantone den Rahmen für die Nutzungsplanung abstecken, die in der Regel von den Gemeinden parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich vorzunehmen ist. Ein umfassender Rechtsschutz der Planbetroffenen und die im RPG statuierte Genehmigungspflicht von Nutzungsplänen durch die Kantone sorgen dafür, dass übergeordnetes Recht eingehalten wird und die Gemeinden ihre Kompetenzen nicht überschreiten. Eine ähnliche Kontrollmöglichkeit besteht auch im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, indem der Bund die kantonalen Richtpläne genehmigt. Können sich Bund und Kantone nicht einigen oder bestehen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Kantonen, sieht das Gesetz ein Bereinigungsverfahren vor. Wenn alle Stricke reissen, bestehen schliess-

### Entwurf REG: RPG-Vollzug

**Der Entwurf zu einem neuen Raumentwicklungsgesetz (E-REG):**

- verstärkt die Anforderungen an die kantonale Richtplanung (Art. 27- 30);
- verdeutlicht die Aufsicht des Bundes über die Kantone (Art. 71);
- sieht als aufsichtsrechtliche Massnahme gegenüber säumigen Kantonen die Ersatzvornahme und die Kürzung von Bundesbeiträgen vor (Art. 73 und 74).

lich noch Sanktionsmöglichkeiten. So kann der Bund Beiträge an raumwirksame Massnahmen der Kantone zurückbehalten, wenn die erforderliche planerische Abstimmung im kantonalen Richtplan nicht stattgefunden hat. Er kann auch vorübergehende Nutzungszenen erlassen, um wertvolle Landwirtschaftsflächen, besonders schöne Landschaften und Baudenkmäler zu schützen. Im heutigen RPG ist



Wenn es mit dem Vollzug nicht klappt, kann das beste Gesetz nicht viel ausrichten (Foto ©VLP-ASPAN, Bern)

somit alles vorhanden, was es für eine gute Raumplanung braucht. Warum ändert man das Gesetz trotzdem? Dafür gibt es zwei Gründe: Das Gesetz wird nicht so vollzogen, wie sich dies der Gesetzgeber vorgestellt hatte. Und gewisse neue Herausforderungen machen punktuelle Gesetzesanpassungen nötig.

### Fortschreitende Zersiedlung

Das augenfälligste Vollzugsproblem sind die vielerorts überdimensionierten Bauzonen und die damit einhergehende Zersiedelung. Einige Gemeinden haben zwar in den vergangenen Jahren ihre zu üppigen Bauzonen verkleinert. Die Mehrheit der Gemeinden hat jedoch ihre Hausaufgaben nicht gemacht. Zum Teil wurde gar neu eingezont, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht gegeben waren. Viele Gemeinden haben sich dabei von kurzfristigen Überlegungen leiten lassen und negative Folgen ausgeblendet – etwa die Auswirkung ihrer Planungsentscheide auf den Finanzhaushalt oder die Siedlungsqualität. Dieser Entwicklung haben die Kantone, vor allem in den Anfangszeiten des RPG, häufig untätig zugeschaut. Sie intervenierten zu selten, obwohl sie dazu Möglichkeiten gehabt hätten. Das Gleiche gilt für den Bund im Verhältnis zu den Kantonen.

Zu diesen Vollzugsdefiziten sind in den letzten Jahren neue Herausforderungen hinzugekommen, beispielsweise die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr. Mit der wachsenden Mobilität hat das Thema an Brisanz gewonnen. Besonders schwierig ist es, frühere Planungsentscheide nachträglich zu korrigieren, denn die heutigen «Auszonungen» sind in der Regel entschädigungspflichtig. Ein weiteres Vollzugsproblem liegt beim Bauen ausserhalb der Bauzone, denn auch im Nichtbaugebiet schreitet die Zersiedlung kontinuierlich fort. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft



Kulturlandverlust: seit mehr als 30 Jahren 1 Quadratmeter pro Sekunde (Foto ©VLP-ASPAN, Bern)

und ein massiver Nutzungsdruck auf das billige Landwirtschaftsland setzen Politiker und Behörden, die eigentlich für die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet sorgen müssten, unter Zugzwang. Die Folge davon sind mehrere Anpassungen des RPG und der Raumplanungsverordnung in kurzen Zeitabständen und eine Gesetzgebung zum Bauen ausserhalb der Bauzonen, die kaum mehr jemand überblickt.

### Es braucht eine klare Begrifflichkeit

Der vorliegende Entwurf für ein neues Raumentwicklungsgesetz setzt mit der Verstärkung der kantonalen Richtplanung, der Planung in funktionalen Räumen, der neuen Definition von Bauzonen und der Neuregelung des Bauens ausserhalb der Bauzone die richtigen Schwerpunkte. Viele Vorschläge sind denn auch zu begrüßen. Gleich mehrere Bestimmungen sind jedoch nicht zu Ende gedacht und müssen überarbeitet oder ganz aufgegeben werden. Dazu gehören beispielsweise das neue Instrument der Reservebauzone und die Abgaben beim Bauen ausserhalb der Bauzone. Unklar ist auch, wie die Planung in funktionalen Räumen im Detail vor sich gehen soll. Ohne Not sollte bewährtes Geset-

zesrecht nicht aufgeben werden. Dies gilt nicht zuletzt auch für die bundesrechtlich definierte Landwirtschafts- und Schutzzone. Über die Bücher gehen muss man zudem beim neu eröffneten Handlungsspielraum der Kantone beim Bauen ausserhalb der Bauzonen. Der Gesetzesentwurf ist diesbezüglich diffus und trägt weder zur – in diesem Bereich besonders erwünschten – Rechtssicherheit noch zu einer besseren Übersichtlichkeit bei.

Anstelle einer Gesamtrevision ist daher eine Teilrevision des Gesetzes anzustreben. Dabei gilt es, Notwendiges von Wünschbarem zu trennen. Ein klar formuliertes und verständliches Gesetz ist für den Vollzug ebenso wichtig wie Kontroll- und Sanktionsinstrumente. Hilfreich sind in dieser Hinsicht auch die im Gesetz vorgesehenen Anreizsysteme im Bereich der Planung in funktionalen Räumen und zur Finanzierung innovativer Lösungen.



Lukas Bühlmann, 1957, Jurist, ist seit 1990 bei der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN tätig, seit 2003 als deren Direktor. Von 1986 bis 1990 arbeitete er im Rechtsdienst des ARE.

## **Editorial**

• • • •

Stephan Scheidegger,  
chef de la section Droit et finances, ARE  
[stephan.scheidegger@are.admin.ch](mailto:stephan.scheidegger@are.admin.ch)



**«Un lifting en profondeur du développement territorial, gage d'avenir»**

• • •

**En décembre 2008, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Ce faisant, il a lancé une discussion éminemment nécessaire sur le développement territorial futur. Les changements intervenus dans notre pays depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, il y a 30 ans, sont considérables. Aujourd'hui, les métropoles, les agglomérations et les villes jouent un rôle de plus en plus marqué dans le développement territorial et économique. La révision de la loi veut prendre en compte ces espaces fonctionnels, qui ne s'arrêtent pas aux frontières politiques ou administratives. Parallèlement, il s'agit de proposer des solutions pour mieux maîtriser les problèmes aigus que pose l'urbanisation et pour freiner la disparition des terres agricoles.**

**Les premières réactions au projet de nouvelle loi sur le développement territorial – qui se présente formellement comme une révision totale de la LAT en vigueur – montrent que de larges milieux reconnaissent la nécessité d'une révision. Les avis divergent toutefois beaucoup sur les solutions adaptées aux défis futurs. En particulier, l'importance croissante attribuée aux espaces ur-**

**bains dans le projet de loi ne doit pas laisser penser que les espaces ruraux sont laissés pour compte par la politique fédérale de développement territorial.**

**Dans la suite du processus, il conviendra, par conséquent, de trouver un équilibre entre espaces ruraux et urbains. La procédure initiée en décembre dernier promet des débats passionnants, qui se prolongeront au-delà de la clôture de la consultation en cours. Les réponses recueillies seront déterminantes pour la dernière mouture du projet de révision du droit fédéral. La position des cantons, qui ont la compétence de mettre en œuvre l'aménagement du territoire, aura une influence décisive; les travaux de révision se poursuivront en étroite collaboration avec eux. Car en fin de compte, ce n'est que par des échanges constructifs et critiques que nous réussirons à mettre en musique l'avenir du développement territorial. Tel est le véritable défi qui nous attend pour résoudre nos multiples problèmes territoriaux d'une manière durable.**

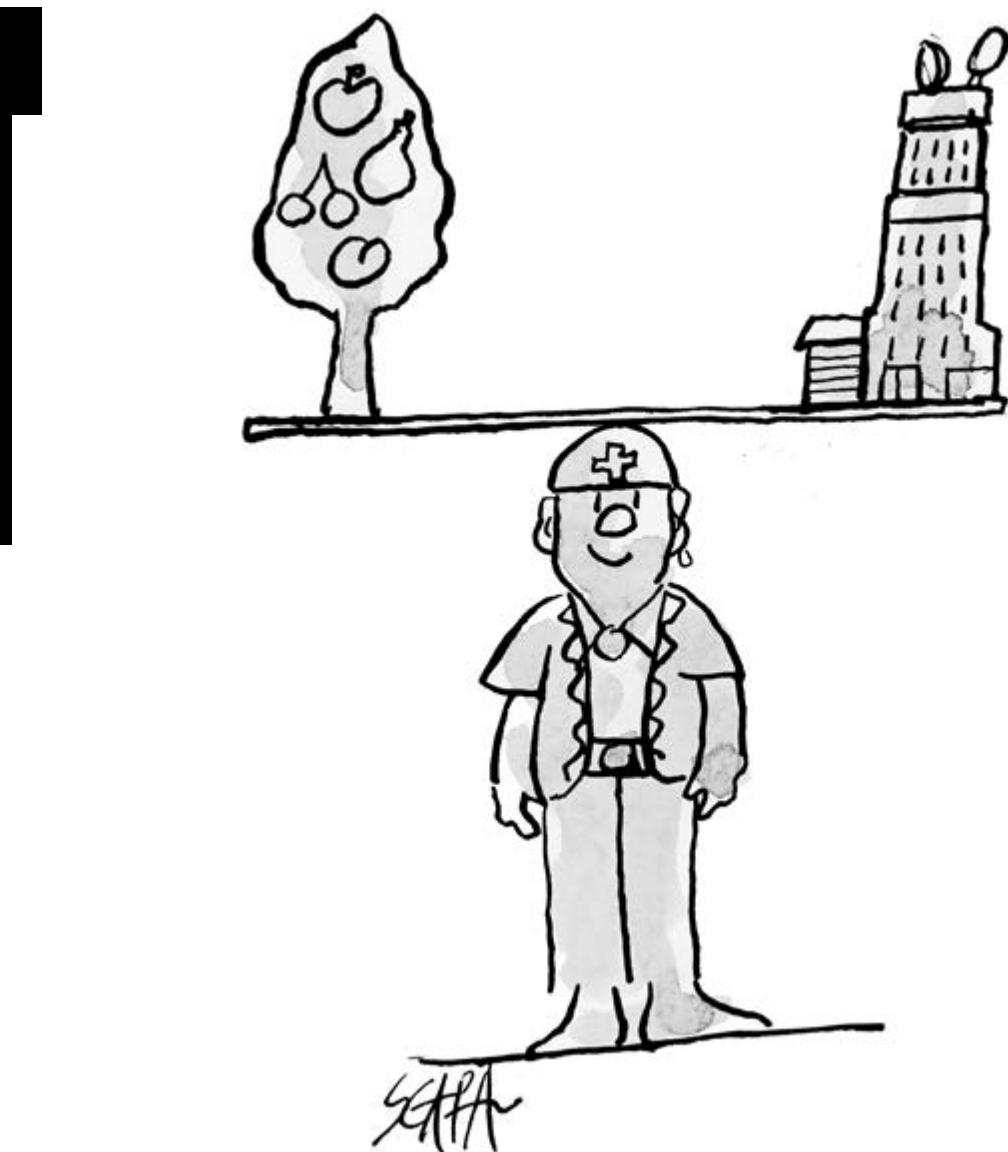
*(traduction)*



# **Consultation sur le projet de révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire**

• • • •

Stephan Scheidegger  
stephan.scheidegger@are.admin.ch



**La nouvelle loi fédérale sur le développement territorial veut relever les défis liés à une Suisse de plus en plus urbaine, sans pour autant oublier les espaces ruraux. Le projet de loi tient compte de l'importance**

**croissante des villes et des agglomérations et veut aussi freiner le mitage du paysage. La répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons restera la même.**

Selon l'article 75 de la Constitution fédérale (Cst), l'aménagement du territoire doit viser une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Ces objectifs constitutionnels ne sont pas encore atteints, 30 ans après l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire. Comme l'ARE le constate dans son Rapport 2005 sur le développement territorial, en Suisse, ce développement n'est pas durable. De même, le groupe d'experts internationaux mandaté par l'ARE pour faire une étude, coordonnée par M. Bernd Scholl, est arrivé à la conclusion que l'aménagement du territoire suisse est bon, mais peut faire mieux.

En Suisse, un mètre carré de terres cultivables disparaît chaque seconde. Le mitage du territoire et la disparition de terres cultivables posent des problèmes importants. Par ailleurs, les zones à bâtir sont très souvent surdimensionnées – surtout dans les régions périphériques. La LAT actuellement en vigueur date de 1979; sa gestation a eu lieu à une époque où la Suisse était encore essentiellement rurale. La réalité territoriale est aujourd'hui tout autre, du fait que les métropoles, les agglomérations et les villes jouent un rôle beaucoup plus important qu'il y a 30 ans. Néanmoins, la LAT ne leur réserve aucune place. Même si la loi actuelle a fait ses preuves dans de nombreux domaines et que le projet de révision ne veut certainement pas tout jeter par-dessus bord, la nouvelle donne territoriale et l'expérience acquise ces dernières années nous invitent à un réexamen complet de la LAT.

#### Maintien des principes de base

Selon l'article 75 Cst, l'aménagement du territoire incombe aux cantons dans les limites des principes édictés par la Confédération. La révision de la LAT ne change rien à cette ré-

partition. Néanmoins, la Confédération est consciente qu'elle devra s'impliquer de manière plus systématique pour réaliser les objectifs d'aménagement du territoire fixés dans le mandat constitutionnel. Quant au contenu minimal des plans directeurs cantonaux, le nouveau droit fédéral fournira aux cantons un cadre plus précis.

La séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles conservera toute son importance. Ce principe a pour effet de dédoubler le marché foncier et d'offrir ainsi à l'agriculture des conditions de production abordables, ce qui est vital pour elle. Il suppose, en contrepartie, de restreindre en dehors de la zone à bâtir les utilisations sans rapport avec l'agriculture.

#### Les principales nouveautés en bref

L'ordre des dispositions dans la présentation ci-après suit la systématique du projet de loi.

##### 1. Base légale du Projet de territoire Suisse

La nouvelle loi sur le développement territorial doit créer une base légale pour le Projet de territoire Suisse (art.14 P-LDTer). Le projet mis en consultation s'inspire du contenu et du mode d'élaboration du Projet de territoire actuellement en cours, lequel propose des stratégies générales à l'échelle du pays, et des stratégies spécifiques pour ses différentes régions. De plus, le texte soumis à consultation prévoit expressément que le Projet de territoire Suisse doit être construit en étroite collaboration avec les cantons, les villes et les communes. Cela signifie que cette participation s'inscrira dans la durée, tant pour l'élaboration et que pour les futures adaptations du Projet de territoire Suisse. La nouvelle loi prévoit de faire adopter le Projet de territoire Suisse par le Conseil fédéral, ce qui lui conférerait force obligatoire pour

les autorités de tous les niveaux et pour les autres entités assumant des tâches publiques de la Confédération (art. 18, al.1 P-LDTer). Les planifications de la Confédération et celles des cantons pourront ainsi converger vers une vision globale partagée du développement territorial, définie en commun.

##### 2. Planifier des espaces fonctionnels

Il est de moins en moins fréquent de pouvoir régler les problèmes territoriaux à l'intérieur des unités politiques et administratives existantes. Pour définir et mettre en œuvre le développement territorial souhaité, l'action commune de plusieurs collectivités s'avère nécessaire – tant en ville que dans les régions rurales. Les planifications transversales deviennent indispensables dans les domaines de l'urbanisation et des transports, de la préservation des paysages de valeur, de l'approvisionnement en eau et en énergie et de l'élimination des déchets ou des infrastructures en tous genres. Les articles 21 et suivants P-LDTer visent à remédier à cette importante lacune du droit en vigueur.

La Confédération devra intégrer à ses plans sectoriels les principaux résultats des planifications transversales, tandis que les cantons feront de même pour leurs plans directeurs. L'adoption ou l'approbation des planifications transversales par la Confédération leur confère force obligatoire pour les autorités à tous les niveaux (art. 22 P-LDTer).

De plus, le texte de loi proposé crée une base légale pour le projet d'agglomération, un instrument déjà largement expérimenté (art. 23 P-LDTer). Il se limite à fixer quelques règles de principe et laisse toute liberté aux cantons quant au champ d'application, à l'organisation interne et la mise en œuvre. Le soutien financier doit à l'avenir également rester limité aux projets d'agglomération dans les domaines de l'urbanisation et des transports. Les moyens prévus à cet effet

seront mis à disposition par le biais du Fonds d'infrastructure. Pour des projets d'agglomération plus larges, dans les domaines de l'intégration ou de la culture, par exemple, le soutien financier de la Confédération n'est pas prévu, même si de telles mesures pourraient s'avérer judicieuses.

### *3. Planification directrice des cantons*

Dans le projet de loi, le plan directeur cantonal reste le principal instrument de conduite et de coordination de l'aménagement du territoire; il s'en trouve même renforcé.

Le P-LDTer conçoit les plans directeurs en tant que processus de discussion permanente sur les problèmes territoriaux, qui se posent sans cesse sous de nouveaux angles. Ces problèmes doivent pouvoir être réglés dès qu'ils apparaissent. Le processus d'établissement des plans directeurs ne doit donc pas être matérialisé dans ces plans uniquement lorsque la planification des divers domaines est achevée. Si un problème urgent devait surgir dans un seul des domaines sectoriels qui relèvent du plan directeur, le processus de planification s'y rapportant devrait être engagé, mené et achevé aussi vite que possible (cf. art. 27, al. 3, 1re phrase P-LDTer). Sinon, le plan risquerait de n'être qu'une simple ratification de ce qui a déjà été réalisé sur le terrain.

Le projet de loi formule de nouvelles exigences concrètes concernant le contenu minimum des plans directeurs cantonaux (art. 27 à 30 P-LDTer). L'article 6 de la loi en vigueur se contente d'indiquer les thèmes pour lesquels des études de base sont nécessaires; son article 8, traitant du contenu minimum des plans directeurs cantonaux, est flou; il importe de corriger cette lacune. En lieu et place, des exigences concrètes sont proposées dans les domaines urbanisation (art. 28 P-LDTer), transport (art. 29 P-LDTer) ainsi que nature et paysage, agriculture et dangers naturels (art. 30 P-LDTer).

Une attention particulière est accordée à l'urbanisation; les cantons doivent indiquer comment ils comptent densifier le milieu bâti. Cette focalisation sur l'urbanisation se justifie puisque les réserves de zones à bâtir dépassent les 50'000 ha auxquels s'ajoutent les 1800 ha de friches industrielles ou artisanales. Les compétences des cantons dans le domaine de l'aménagement du territoire restent inchangées: le droit fédéral indique seulement les thèmes à traiter dans le plan directeur. La mise en œuvre relève de la compétence des cantons.

Autre nouveauté, le texte de loi proposé impose l'obligation de traiter dans le plan directeur les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement (art. 27, al. 5 P-LDTer) et de concentrer dans des pôles de développement – que le canton définit dans le plan directeur – les activités industrielles ou commerciales et les installations d'importance régionale engendrant un fort trafic (art. 28, al. 2 P-LDTer).

Aujourd'hui, un plan directeur cantonal peut – si la réglementation cantonale le prévoit – avoir force obligatoire dès son approbation par les autorités cantonales. Dans le projet de loi, seule leur approbation par la Confédération pourra leur conférer force obligatoire pour les autorités de tous les niveaux (art. 34, al. 1 P-LDTer).

### *4. Zones à bâtir et disponibilité des terrains*

Les zones à bâtir restent encore souvent surdimensionnées. Il est donc nécessaire d'obliger les cantons à les réexaminer et à les adapter. Le projet de loi prévoit à cet effet un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi révisée (art. 84 P-LDTer). Pour adapter les zones à bâtir, il propose un instrument juridique transitoire: la zone à affectation différée, soumise aux règles des zones non constructibles. S'il est nécessaire d'agrandir la zone à bâtir par la suite, la priorité

sera accordée aux biens-fonds situés dans ces zones à affectation différée. En général, un bien-fonds est classé sans indemnisation en zone à affectation différée. Les nouvelles zones à bâtir devront être choisies, à l'avenir, non plus seulement du point de vue communal, mais également régional (art. 40, al. 2, let. b P-LDTer).

Si, par le passé, les zones à bâtir se sont trop étendues, c'est entre autres en raison de la théaurisation des terrains à bâtir. Le P-LDTer propose de nouvelles dispositions dont le but est d'améliorer la disponibilité des terrains à bâtir. Il s'agit d'empêcher l'ouverture de nouvelles zones à bâtir pour la seule raison que les réserves existantes ne sont pas disponibles. Ainsi, le projet valorise le remaniement parcellaire, même entre communes (art. 45 P-LDTer) et introduit une obligation de construire (art. 47 P-LDTer).

### *5. Zones rurales*

Les zones rurales sont le pendant logique des zones à bâtir. Ces deux types de zones sont complémentaires: tout ce qui n'est pas classé en zone à bâtir fait partie des zones rurales.

Le projet de révision ne prévoit pas de réglementation détaillée des diverses fonctions des zones rurales: zone agricole, zone de protection de la biodiversité, de la nature et du paysage, zone de loisirs et de détente. Les cantons ont toute liberté de définir les utilisations qu'ils souhaitent dans leurs zones rurales. Compte tenu de l'importance de l'agriculture, il est exclu que les cantons continuent de délimiter différents types de zones agricoles comme s'il s'agissait d'une subdivision des zones rurales. Les déclarations prétendant que le projet en consultation supprime la zone agricole sont par conséquent fausses. La seule différence avec la situation juridique actuelle tient à la disparition de la notion de zone agricole dans le droit fédéral. Dans leur planification des zones rurales, les cantons sont toutefois tenus de garantir suffisamment de

surfaces pour la production agricole (art. 48, al. 3 P-LDTer).

Dans le domaine des constructions en dehors de la zone à bâtir, le projet offre des marges de manœuvre supplémentaires aux cantons. Il leur est possible d'adopter une réglementation mieux adaptée qu'aujourd'hui à leurs besoins propres et à leurs spécificités régionales. Le P-LDTer tient ainsi compte des critiques souvent exprimées sur l'inadéquation des réglementations fédérales avec la diversité de notre pays. Cependant, vu l'importance de la problématique des constructions hors de la zone à bâtir et la nécessité de respecter les objectifs de développement territorial ancrés dans la Constitution, le législateur fédéral ne peut pas laisser l'élaboration d'une réglementation à l'entière liberté des cantons. Le projet de loi se limite toutefois aux principes qui, si nécessaire, peuvent être précisés dans une ordonnance. Désormais, la législation fédérale ne sera plus monolithique, car les cantons obtiennent la possibilité d'élaborer, dans des conditions spéciales, une réglementation qui diverge de la future ordonnance fédérale. Cependant, pour de telles réglementations d'exception, l'approbation du Conseil fédéral est requise.

#### Autres thèmes

Pour compléter ce tour d'horizon, relevons que le projet de loi encourage mieux qu'avant les approches et solutions novatrices. Les projets-modèles qui se sont révélés une source d'expériences positives, surtout dans la politique des agglomérations, obtiennent ainsi une base légale. Ils vont s'ouvrir à des thématiques dans les domaines du développement durable du milieu bâti et des synergies dans l'espace rural. Leur financement sera assuré dans un cadre plus large qu'aujourd'hui. Enfin, la construction ou l'utilisation de terrains en dehors de la zone à bâtir pour un usage sans rapport avec l'agri-

#### Aménagement du territoire : révision partielle plutôt que nouvelle loi

**Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a rencontré le 15 mai 2009 à Berne des représentants de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). Ensemble, ils ont fixé la suite de la procédure et la forme de la collaboration entre la Confédération et les cantons pour la révision de la loi sur l'aménagement du territoire.**

**La consultation sur le projet de loi sur le développement territorial (LDTer) du Conseil fédéral a pris fin le 17 avril dernier. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a reçu plus de 250 prises de position sur ce texte. Si les avis exprimés sont majoritairement favorables à une révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), vieille de trente ans, ils rejettent tout aussi nettement une révision totale.**

**Conformément à la Constitution fédérale, l'aménagement du territoire est du ressort des cantons. Ceux-ci considèrent que la révision totale proposée est cependant trop vaste et ils souhaitent être associés plus étroitement aux travaux de révision. Moritz Leuenberger a donc discuté de la suite de la procédure avec une délégation de la DTAP présidée par le conseiller d'Etat (ZH) Markus Kägi, en accordant une attention particulière à une collaboration resserrée entre les deux niveaux étatiques Confédération et cantons.**

**Il est maintenant surtout envisagé de procéder à une révision partielle de la LAT, qui serait proposée comme contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage. Dans cette perspective, la Confédération et les cantons souhaitent établir une étroite collaboration sous la forme d'un groupe de travail appelé à se réunir une première fois avant les vacances d'été. Parallèlement, une révision fondamentale de la LAT sera mise en chantier.**

culture ne sera plus gratuite. Le projet de loi propose des taxes (taxe d'imperméabilisation et taxe sur les surfaces habitables, art. 65 à 69 P-LDTer). Les cantons ont la liberté de prévoir d'autres taxes cantonales (art. 70 P-LDTer).

(traduction)

Stephan Scheidegger, 1961, est avocat et économiste d'entreprise. En tant que chef de l'équipe des juristes de l'ARE et chef de la section Droit et finances de l'ARE, il a supervisé les travaux de révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et participé à l'élaboration du projet mis en consultation. Il avait déjà dirigé les travaux antérieurs de révision partielle de la LAT.

# L'histoire le prouve : de courageux pionniers sont indispensables

• • • •

Martina Koll-Schretzenmayr



La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) est à l'ordre du jour. Une rétrospective de la gestation de la LAT de 1979 montre que ses créateurs durent faire preuve de courage et d'esprit pionnier pour se lancer dans cette entreprise. Le mandat constitutionnel en matière

d'aménagement du territoire est resté inchangé. Pourtant, nous sommes confrontés à de nouveaux défis tels que la durabilité, la problématique des agglomérations et le développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Aujourd'hui également, notre pays a besoin de visionnaires et de précurseurs.

La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) était une œuvre d'avant-garde. Sans cette loi, la Suisse ne serait pas ce qu'elle est; et cette Suisse-là ne nous plairait certainement pas. Pour saisir les aspects avant-gardistes de la LAT, il est nécessaire de s'intéresser à sa gestation. En effet, tout texte de loi visant par définition à établir des règles contraignantes s'appuie sur les réalités sociales, économiques, techniques, mais aussi territoriales. Ainsi, le droit colle toujours à la réalité. Il en va de même de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Un retour en arrière aide à comprendre les problèmes auxquels la LAT a apporté une réponse adaptée. Une telle rétrospective met en lumière le courage, la ténacité et l'esprit visionnaire des précurseurs de l'aménagement du territoire qui ont réussi à tracer une voie, certes laborieuse et semée d'obstacles, pour que la LAT puisse voir le jour.

### Gestation difficile des premiers instruments

Déjà au début des années 1930, la protection du paysage motivait un petit cercle d'enthousiastes – le plus souvent des architectes – à réfléchir aux questions d'aménagement du territoire. Leur but était de mettre de l'ordre dans le développement territorial en formulant des règles d'utilisation du sol en ville et à la campagne, pour assurer le bien-être des personnes. L'esthétique de l'environnement construit était aussi l'une de leurs grandes préoccupations. Ce concept d'aménagement national déboucha sur un échec politique, principalement en raison de la crainte de voir cette entreprise se traduire par des expropriations.

L'après-guerre apporta croissance économique et consommation de masse. Jamais auparavant l'environnement n'avait subi de transformations aussi profondes que celles de l'indus-

trialisation et du nouveau mode de vie des années 1950. Cependant, ni la population ni les milieux politiques n'étaient prêts à réfléchir à la nécessité d'une « occupation rationnelle du territoire ». A l'époque de la guerre froide, le scepticisme vis-à-vis de toute forme de planification et d'économie planifiée prédominait. On confia par conséquent ce champ de réflexion à quelques rares aménagistes locaux et régionaux engagés, qui se retrouvèrent à inventer laborieusement des instruments d'aménagement dans le cadre de leur activité professionnelle.

### Problématique de la ville

Dans les années 1960, les événements se précipitèrent. L'immigration d'une population étrangère, l'exode rural vers les villes et l'augmentation de la demande de surface par habitant provoquèrent une pénurie de logements. La construction connut une formidable explosion entraînant une surchauffe de l'économie. La conquête de l'automobile favorisa l'extension effrénée de la ville sur la campagne. Le ressentiment éprouvé par de nombreux groupes de population face à l'étalement urbain et à la flambée des prix fonciers devint insupportable. La fin des longues années 1950 sonna le glas de cette fuite irréfléchie en avant et l'on se mit à se demander « où » tout cela allait nous mener. Dans ce contexte très tendu, certains lobbyistes parvinrent à convaincre davantage de politiciens de l'importance de lutter contre la spéculation foncière. La nécessité d'une politique foncière fut reconnue. A partir de 1965, les instances fédérales commencèrent à considérer l'aménagement du territoire comme une tâche publique, mais surtout sous l'angle de l'encouragement à la construction de logements. Les enjeux de la « ville » étaient donc déjà présents dans la LAT, même si, par la suite, elle n'en fit pas mention explicitement.

En 1969, l'aménagement du territoire réussit enfin son ancrage dans la constitution (art. 22<sup>quater</sup> Cst). Dans le contexte de la guerre froide, on relia fort opportunément l'aménagement du territoire à la protection de la propriété (art. 23<sup>ter</sup> Cst) et on mit en avant son importance pour la défense du pays. La glace était rompue; la voie était libre pour la loi fédérale sur l'aménagement du territoire; encore restait-il à l'élaborer. A cette époque, la Suisse se trouvait dans la période la plus chaude de son boom économique, et par conséquent dans une situation délicate. L'Arrêté fédéral du 17 mars 1972, instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire, est certainement la décision la plus courageuse de l'histoire de l'aménagement du territoire suisse. Son entrée en vigueur obligea les cantons à désigner les zones dans lesquelles la construction devait être provisoirement interdite ou limitée.

### Besoin d'instruments efficaces

Ce n'est pas un hasard si, durant les années de récession qui suivirent le choc pétrolier, la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire finit par réussir son entrée dans le dispositif institutionnel de la Suisse. Le principe de la séparation stricte des terrains constructibles et des terrains non constructibles garantissait la concrétisation du mandat constitutionnel exigeant une utilisation mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Il est d'ailleurs regrettable de constater aujourd'hui que l'interdiction de construire hors de la zone à bâtir a été plusieurs fois affaiblie depuis l'entrée en vigueur de la LAT, et que la décision avant-gardiste de séparer territoires constructibles et territoires non constructibles a donc été dépouillée de la rigueur qui lui était indispensable. Par ailleurs, grâce à la LAT, la Confédération, les cantons et les communes ont



Aménagement du territoire et protection du paysage: de beaux paysages n'ont pas toujours pu être épargnés par la construction

obtenu pour la première fois des instruments uniformes pour mettre en œuvre le mandat constitutionnel; les conceptions, plans sectoriels, plans directeurs cantonaux et plans d'affectation étaient nés.

Cette rétrospective montre que la principale difficulté des précurseurs fut de convaincre les milieux politiques. Aujourd'hui, en revanche, l'aménagement du territoire est une politique publique incontestée. Les thèmes centraux de la LAT, tels que la protection du paysage et l'urbanisation rationnelle, ont même gagné en actualité. S'y ajoute aujourd'hui la nécessité d'un développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, une tâche beaucoup plus ambitieuse qu'un simple recyclage de friches.

La révision totale de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ap-

pelle, de la part des acteurs actuels, au moins autant de courage que celui dont firent preuve les précurseurs qui fixèrent le principe de la séparation stricte des terrains constructibles et inconstructibles. Si nous ne devions pas réussir à nous rassembler derrière une vision claire de la nécessité de « développer la ville en ville » en Suisse, nous manquerions singulièrement de courage. Aujourd'hui à nouveau, le pays a besoin de pionniers pour doter l'aménagement du territoire suisse d'instruments efficaces, permettant de réagir de manière adéquate aux défis actuels et de conduire le pays au succès.

(traduction)



Martina Koll-Schretzenmayr est née en 1967 en Bavière. Elle a étudié la géographie, l'histoire et l'aménagement du territoire à Augsburg, Munich et Zurich. En 1998, elle a terminé son doctorat à l'Institut ORL de l'EPFZ de Zurich. Ces dernières années, elle a axé son travail sur les interrelations entre la dynamique socioéconomique et la transformation du parc immobilier au centre-ville. Elle est l'auteure du livre « gelungen-misslungen ? Die Geschichte der Raumplanung Schweiz » ( pari réussi ou échec ? L'histoire de l'aménagement du territoire en Suisse).

# **Donner un nouvel élan pour un développement territorial durable**

• • • •

Daniel Wachter  
daniel.wachter@are.admin.ch



La Suisse a pour stratégie de promouvoir un développement durable de son territoire. Cet objectif est clairement défini dans plusieurs documents fondamentaux de l'aménagement du territoire, notamment dans les Grandes lignes de l'organisation du territoire Suisse de 1996 ou dans le projet de

loi sur le développement territorial adopté par le Conseil fédéral l'année dernière. Une étude attentive de ce projet montre qu'il comble les lacunes du droit actuel de l'aménagement du territoire en matière de durabilité.

Un développement territorial durable vise à mettre en cohérence les attentes économiques, sociales et écologiques liées au territoire. Des recherches décisives et des documents de référence de la politique européenne d'organisation du territoire, en particulier le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) de 1999 et l'Agenda territorial de 2007 qui lui a succédé, ainsi que les Principes directeurs pour le développement territorial durable du Continent européen conçus par le Conseil de l'Europe (Principes directeurs de la CEMAT) de 2000, définissent les objectifs essentiels d'un développement durable, à savoir, entre autres:

- assurer un développement territorial polycentrique par un développement socioéconomique équilibré des régions et l'amélioration de la compétitivité de celles-ci,
- obtenir une cohésion territoriale par une bonne concertation entre villes et campagnes, par la promotion de conditions d'accessibilité équilibrées et par un accès équitable à l'information et au savoir,
- promouvoir un habitat de qualité,
- adopter un comportement responsable vis-à-vis des ressources naturelles; réduire les atteintes à l'environnement et se prémunir contre les dangers naturels,
- protéger les sols et utiliser le territoire de manière parcimonieuse,
- protéger le patrimoine culturel et le valoriser de manière respectueuse.

### **En Suisse, le développement territorial n'est pas durable**

Pourtant, les tendances actuelles du développement territorial en Suisse conduisent le pays sur une voie contraire à ces objectifs. Le Rapport 2005 sur le développement territorial commandé par l'ARE en apporte la démonstration. Le rôle des villes et des agglomérations en tant que moteurs de l'économie et de l'innovation se

renforce, et les problèmes sociaux liés à cette transformation s'aggravent. Simultanément, la surface construite augmente proportionnellement plus vite que la population. La péri-urbanisation impossible à freiner, l'augmentation du nombre de ménages et les demandes croissantes de notre société de loisirs entraînent une augmentation de la demande de surfaces. Ce cela se traduit par un étalement de l'urbanisation et un mitage inexorable du paysage. Il n'en est que plus difficile d'organiser les transports, tout en ménageant les ressources, et de préserver et d'améliorer la qualité de vie dans les villes. Les changements climatiques et la raréfaction des énergies fossiles viennent s'ajouter aux défis à relever pour atteindre un développement durable. L'habitat et la mobilité sont à l'origine des deux tiers de la consommation énergétique. Par ailleurs, les dangers naturels résultant des changements climatiques représentent une menace croissante pour le développement territorial.

### **Lacunes dans le droit actuel de l'aménagement du territoire**

Une évaluation de la durabilité de l'aménagement du territoire conduit nécessairement aux interrogations suivantes:

- Les objectifs de l'aménagement du territoire tendent-ils vers un développement durable?
- Les mesures et instruments existants sont-ils encore adaptés aux objectifs?
- Les règles institutionnelles actuelles facilitent-elles la réalisation de ces objectifs?
- Les mécanismes de mise en œuvre et de contrôle soutiennent-ils effectivement la réalisation de ces objectifs?

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1979 prévoit des buts et principes dans les trois dimensions du développement durable. Elle l'a fait avant la lettre puisqu'elle est an-

térieure à l'introduction de la notion de développement durable. Même le rapport 1996 du Conseil fédéral sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire Suisse fait directement référence au concept de développement durable. La constitution d'un réseau de villes et d'espaces ruraux, qui en est l'armature principale, correspond aux objectifs susmentionnés du développement durable, définis au sein de l'UE et du Conseil de l'Europe. Mais ces objectifs sont formulés de manière générale et laissent planer un flou dans leur concrétisation.

Selon le Rapport 2005 sur le développement territorial, des déficits existent principalement au niveau des instruments, des mesures, des réglementations institutionnelles et des mécanismes d'exécution.

Exemples :

- Il manque des instruments d'incitation économique ou financière permettant de mobiliser les acteurs économiques.
- Les zones à bâtir héritées de l'époque antérieure à la LAT restent surdimensionnées et jusqu'à présent, l'aménagement du territoire n'a pas su les redimensionner pour qu'elles soient conformes au droit.
- Il manque des instruments efficaces pour limiter l'étalement de l'urbanisation et favoriser sa densification.
- La répartition des compétences entre le canton et les communes ne facilite pas la planification judicieuse des espaces fonctionnels.
- Le contrôle et l'observation du territoire, ainsi que les instruments stratégiques d'évaluation précoce des effets des planifications, sont insuffisants.

### **Des innovations pour progresser**

Le projet de loi fédérale sur le développement territorial vise à obtenir des améliorations et à combler les lacunes identifiées à tous les niveaux énoncés ci-dessus. Il réactua-



Dans notre pays, la mobilité durable est tout à fait possible en raison de la petite taille des structures territoriales

lise et complète les buts de l'aménagement du territoire qui devront être concrétisés dans le Projet de territoire Suisse. Dans le même ordre d'idées, il relève les exigences minimales auxquelles doivent répondre les plans directeurs cantonaux. En d'autres termes, les buts – par définition durables – du développement territorial sont formulés de manière plus explicite et contraignante. Il serait souhaitable qu'en dehors des domaines classiques de l'urbanisation, des transports, de la nature et du paysage, des buts soient également fixés dans un domaine aussi important que celui de l'énergie et du climat. Certes, le projet contient une disposition selon laquelle les plans d'affectation doivent traiter de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des sources d'énergies renouvelables. Il serait cependant préférable d'introduire une planification énergétique à tous les niveaux institutionnels, en couvrant les aspects liés à l'infrastructure, à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables.

Le projet de loi prévoit également des mesures d'adaptation des zones à bâtir, souvent surdimensionnées. Il propose l'introduction de nouveaux instruments, tels que les projets d'agglomération. Cette planification garantit une concertation à l'échelle des agglomérations et met à disposition des instruments économiques, par exemple la taxe d'imperméabilisation et la taxe sur les nouvelles surfaces habitables. Le projet de loi remédie ainsi à des lacunes dans les instruments prévus par la loi actuelle.

Les améliorations au niveau institutionnel vont dans le même sens. Les exigences concernant la collaboration intercommunale et intercantonale à l'échelle des agglomérations ont été relevées pour renforcer la planification dans les espaces fonctionnels. Enfin, l'amélioration des mécanismes de contrôle – par exemple la publication d'un rapport –, l'observation du territoire ou l'évaluation ex ante des effets attendus des planifications, apportent des innovations importantes

qui visent une mise en œuvre plus proche des principes du développement durable.

Globalement, le projet de loi contribue à conduire le développement territorial sur une voie plus durable. La consultation a toutefois montré que toutes les mesures proposées ne bénéficiaient pas d'un consensus politique. Les discussions à venir montreront si, et dans quelle mesure, le droit de l'aménagement du territoire peut s'orienter, en Suisse, vers un développement durable.

(traduction)



Daniel Wachter, 1961, géographe, dirige la section Développement durable de l'ARE chargée de coordonner la politique suisse de développement durable.

En dehors de ces activités, il dispense, en tant que professeur titulaire à l'Université de Zurich, des cours en développement durable.

# «Toute la Suisse peut profiter de l'expérience de Bâle-Ville»

• • • •

Interview : Pieter Poldervaart

Photos : Henri Leuzinger



**Le plus petit canton de Suisse a appris, au cours de ces décennies, qu'il n'est pas possible de réussir une planification sans une approche transfrontalière. M. Hans-Peter Wessels, directeur du Département des constructions et des transports, est convaincu des avantages d'une réflexion à l'échelle des espaces fonctionnels. Le projet de loi fédérale sur le développement territorial devrait encourager les planifications territoriales transversales, estime M. Wessels.**

Hans-Peter Wessels, 1962, a étudié les sciences naturelles à l'EPFZ. Après avoir assumé diverses responsabilités à l'EPFZ, notamment comme référent du vice-président de la recherche et des relations économiques, et assuré la direction par interim du centre national de calcul CSCS à Manno/TI, il a travaillé comme directeur du centre pharma Bâle-Zurich de l'Université de Bâle. De 2006 à 2009, il a dirigé le service de la promotion économique des deux Bâle (BaselArea). M. Wessels est, depuis février 2009, conseiller d'Etat du canton de Bâle-Ville, où il dirige le Département des constructions et des transports.

**Monsieur Wessels, vous êtes en poste depuis février 2009 et vous devez gérer une montagne de dossiers. Comment considérez-vous l'aménagement du territoire dans cet ensemble?**

Travailler au Département des constructions et des transports est fascinant; je me sens proche des préoccupations de la population. Cependant, il y a des exceptions – et l'aménagement du territoire en est une. Ce domaine est relativement abstrait et porte sur le long terme. Il suscite beaucoup moins d'émotion que la gratuité de l'enlèvement des déchets encombrants que nous organisons ces temps. Bien que l'aménagement du territoire soit d'une importance incomparablement plus grande, le public ne lui accorde que peu d'attention.

**Bâle-Ville a présenté son nouveau plan directeur le 20 janvier. Quelles en sont les principales nouveautés?**

Bâle-Ville se trouve dans une situation particulière par rapport aux autres cantons: avec ses 37 km<sup>2</sup>, c'est de loin le plus petit canton de Suisse. Il est presque entièrement urbain, malgré les deux communes rurales de Riehen et de Bettingen. Le nouveau plan directeur prend en compte ces caractéristiques générales. Les fonctions exercées par la ville de Bâle dépassent largement ses frontières politiques. Pour prendre un exemple, une rame de RER traverse le canton en quelques minutes. Le plan directeur tient compte de cette interdépendance de relations avec les régions voisines car, contrairement à d'autres cantons, nous ne pouvons absolument pas affronter les principaux problèmes qui se présentent en faisant cavalier seul. Autre nouveauté du plan directeur à souligner: la mise en valeur des rives du Rhin, justement à proximité de la frontière.

**Dans le domaine du logement, quelles sont les mesures concrètes?**

Alors que, partout ailleurs, les discussions portent sur les réserves de zones à bâtir ou sur le classement de zones agricoles en zone à bâtir, ces questions sont marginales à Bâle-Ville. Nous devons nous accommoder de l'extrême exigüité du territoire et densifier ce qui peut l'être. Le territoire cantonal recèle un potentiel d'utilisation dans des parcelles déjà construites, mais encore sous-utilisées (potentiel de densification de 25 %). L'autre possibilité est de construire en hauteur, en délimitant une zone d'immeubles tours. Par ailleurs, nous devons inventorier les réserves d'espaces verts susceptibles d'être transformées en logements en cas de nécessité.

**Il est difficile d'accepter de sacrifier des espaces verts dans la ville de Bâle déjà densément construite. La résistance qui s'élève contre le projet de construction du Landhof en apporte la démonstration.**

Certes, chaque m<sup>2</sup> de verdure qui disparaît est une perte très regrettable. En même temps, la demande d'espaces habitables ne cesse de croître. Pour le Landhof, la superficie en zone de verdure restera généreuse et plus facilement accessible au public. Néanmoins, Bâle-Ville empoigne ce type de projet avec une sensibilité tout autre que les villes disposant de plus grands espaces. Bâle-Ville a en outre comme particularité de connaître un dynamisme économique en plein cœur de la ville. Les moteurs de la croissance sont les grandes entreprises des sciences de la vie ainsi que la Foire de Bâle. Nous savons que les conflits d'utilisation sont inévitables, mais nous essayons de les résoudre. Le nouveau plan directeur constitue un instrument utile pour améliorer la coordination. Son objectif est de conserver les qualités de notre ville ces dix à vingt prochaines années, du point de vue de l'habitat, de l'économie et des loisirs. Cet objectif est irréalisable à l'intérieur des limites administratives de notre canton. Aussi

cherchons-nous à intensifier notre collaboration avec nos voisins.

**Les frontières cantonales de Bâle-Ville coïncident largement avec les frontières nationales. La coopération transfrontalière fonctionne-t-elle?**

Les aspects de l'aménagement du territoire sont étudiés depuis des années dans l'Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB), qui a pris la succession de la Regio Basiliensis. Les résultats de ces études ont, bien sûr, été intégrés à la planification directrice cantonale. Aujourd'hui, le secrétariat du TEB dispose de son propre bureau d'étude, qui élabore des stratégies de développement et des études de faisabilité sur différents projets dans les domaines de l'urbanisation, de l'aménagement urbain, du paysage et des transports. La collaboration avec le canton de Bâle-Campagne est bien établie.

Cela peut paraître théorique, mais un exemple le montre: sur les cartes thématiques du nouveau plan directeur cantonal, que ce soit pour le thème du développement de l'urbanisation et des transports ou pour celui du développement du réseau des territoires ouverts, la frontière cantonale est pratiquement invisible et n'a par conséquent pas d'importance. Chez nous, les partenariats ne sont pas des effets d'annonce; ils sont véritablement mis en pratique. Ainsi, les jurys de concours sont souvent composés aussi de spécialistes de Bâle-Campagne, d'Allemagne et de France – et vice-versa.

**Le canton ville profite des géants de la pharmacie, dont les dirigeants habitent et se reposent à la périphérie...**

Pas du tout ! Nous ne suivons pas une logique hégémonique. Même si cela peut vous paraître pathétique, nous misons sur des partenariats véritables. Nous devons tenir compte en toute

loyauté des besoins de notre voisinage. Si, par exemple, Allschwil connaît un essor économique et qu'un nouveau venu, comme la firme pharmaceutique Actelion, peut s'y implanter, cela renforce le pôle des sciences de la vie du nord-ouest de la Suisse. On rétorquera qu'une personne qui gagne un salaire élevé en ville et part habiter dans le canton voisin est un contribuable perdu pour Bâle-Ville. C'est oublier que cette personne fera la majeure partie de ses achats et de ses sorties culturelles à Bâle-Ville, et que toute la région en profitera.

#### **A Bâle, les transports sont un véritable serpent de mer. La coopération transfrontalière fait-elle bouger les choses dans ce domaine?**

Prenons l'exemple d'Allschwil. Cette commune du canton de Bâle-Campagne ainsi que Bâle ont toutes deux un intérêt important en commun, celui de résoudre les goulets d'étranglement des transports. Elles envisagent de réaliser une station du RER au Morgartenring. Ce projet, prévu dans notre nouveau plan directeur, conviendrait aux deux partenaires. Prenons un autre exemple, celui de la prolongation de la ligne de tram 8 au-delà de la frontière: des travaux sont en cours en direction de la gare de Weil am Rhein, en Allemagne. L'objectif est le report modal (de la voiture aux transports publics) du trafic pendulaire et du trafic d'achats.

#### **Ces projets sont-ils la preuve d'une réflexion à l'échelle des espaces fonctionnels?**

Certainement. Chez nous, il ne peut en aller autrement en raison de la très forte imbrication des relations avec nos voisins. Un autre exemple s'est présenté récemment, alors que je conduisais des négociations avec Electricité de France. Il s'agissait de la concession du barrage de Kembs, au renouvellement de laquelle la Suisse participe: la

retenue d'eau occasionnée par l'installation a un impact jusqu'en plein cœur de Bâle et permet l'exploitation du port rhénan de Kleinhüningen.

#### **Le projet de loi fédérale sur le développement territorial vise à renforcer les espaces fonctionnels. Cet engagement fédéral est-il nécessaire? Les cantons ne sont-ils pas assez forts pour y parvenir seuls?**

Depuis des années, le canton de Bâle-Ville planifie dans des espaces fonctionnels. Pour nous, la Confédération enfonce des portes ouvertes. Ailleurs cependant, la motivation suscitée par la Confédération pourrait être précieuse, notamment lorsque des réticences sont à craindre de la part des communes. Bâle-Ville, qui ne compte que trois communes sur son territoire, est un cas particulier. Personnellement, je suis à la fois directeur des travaux publics du canton et directeur des constructions de la ville de Bâle. Cela simplifie la collaboration!

#### **Un coup de pouce de la Berne fédérale est-il nécessaire dans d'autres régions?**

En principe, les cantons peuvent déjà planifier à l'échelle des espaces fonctionnels. Le plus important n'est pas d'institutionnaliser cette pratique dans un texte de loi, mais d'avoir la volonté de la mettre en œuvre. La Confédération peut donner un coup de pouce à cette volonté en conférant au Projet de territoire Suisse, qui est une représentation du développement de l'ensemble du territoire, force obligatoire pour tous: pour les communes, les cantons et la Confédération, mais également pour tous les offices ou organismes fédéraux. Cela renforcerait certainement l'espace métropolitain bâlois. De plus, un Projet de territoire du Nord-Ouest de la Suisse pourrait servir de base informelle à l'élaboration des plans directeurs cantonaux. La Confé-

dération devrait accorder un soutien financier et en personnel à ce type de planification. Il est important que les plans directeurs cantonaux se ressemblent formellement, ce qui faciliterait la comparaison entre eux.

#### **Dans quelle mesure le projet de nouvelle loi fédérale sur le développement territorial (P-LDTer) répond-il aux besoins d'un canton-ville?**

Dans la mesure où le projet de loi encourage la réflexion à l'échelle des régions et des agglomérations, il correspond tout à fait à nos attentes. Dans l'ensemble, nous accueillons très favorablement ce projet. Nous saluons en particulier l'idée d'adapter dans un délai de cinq ans les zones à bâtir dont la taille dépasse les besoins régionaux. Il est cependant nécessaire que le principe de la séparation des territoires constructibles et non constructibles reste le principal instrument de la politique d'aménagement du territoire en Suisse. Aussi sommes-nous très critiques par rapport aux propositions de créer des zones à affectation différée, d'accorder une marge de manœuvre trop importante aux cantons pour la délimitation des nouvelles zones rurales ou de créer un système de perception de taxes d'imperméabilisation ou de taxes sur les nouvelles surfaces habitables. Cela ressemble étrangement à un trafic d'indulgences.

#### **Avant votre élection au Conseil d'Etat, vous avez travaillé quatre ans à la promotion économique des deux Bâle. L'affaire Galmiz avait suscité beaucoup d'émoi. Qu'est-ce qui n'a pas joué à cette époque?**

Quand l'investisseur potentiel de Galmiz s'est annoncé, nous n'avons pas investigué car aucun des deux demi-cantons de Bâle ne pouvait mettre à disposition une telle superficie. Densément peuplée, la Suisse n'a que peu de possibilités à offrir pour accueillir des projets de grande ampleur, qu'il faudrait



par ailleurs réaliser sur des sites de constructions denses. Pour avoir une chance d'attirer de tels promoteurs, une collaboration intercantonale est indispensable.

**Aurait-il fallu prévoir des zones cantonales réservées, comme votre collègue de Berne l'avait suggéré?**

Certainement. D'autres pays le font avec succès. C'est ce que fait le canton de Bâle-Campagne, à une plus petite échelle, dans la zone industrielle Salina Raurica, où il s'occupe également des liaisons de transport. Il serait également judicieux que la Confédération prenne à cet égard un rôle de leader. C'est bien joli de faire jouer la concurrence cantonale, mais tout le monde est perdant à la fin. En tant que responsable de la promotion économique des deux Bâle, j'ai toujours préféré qu'une entreprise internationale s'établisse à Zurich plutôt qu'à Munich ou Milan. Un changement d'échelle serait bénéfique.

**Revenons au P-LDTer. La taxe sur la plus-value deviendrait facultative. A part Bâle, seul le canton de Neuchâtel utilise cet instrument. Quel est votre bilan?**

Notre expérience en la matière est excellente. La taxe sur la plus-value est un moyen judicieux de réunir des fonds pour indemniser, dans d'autres situations, des propriétaires lésés par un déclassement de zone à bâtir d'intérêt public. A Bâle-Ville, la taxe sur la plus-value va dans une caisse qui finance la création ou l'entretien des espaces verts. Le mécanisme en lui-même tient la route: on observe simultanément une densification et une augmentation (ou une requalification) des espaces de détente.

**Mais une telle taxe n'est-elle pas dissuasive pour les investisseurs?**

Nous n'avons pas cette impression, car la taxe représente tout au plus 50 % de

la plus-value obtenue – une clé de répartition équitable.

**L'exposition internationale de la construction (IBA) est une vitrine dont Bâle souhaite profiter pour attirer l'attention ces prochaines années. Dans quelle mesure s'intègre-t-elle au projet de planification transversale évoqué précédemment?**

L'exposition IBA Bâle 2020 a été, dès le départ, considérée comme un projet trinational. Son but est de supprimer les frontières entre le centre-ville politique et les différentes parties de l'agglomération urbaine, ou du moins de les rendre perméables. Nous souhaitons montrer que Bâle est une région urbaine trinationale. J'espère qu'une multitude de projets novateurs montreront ponctuellement comment des réalisations concrètes permettent de faire une ville plus grande qu'elle n'est dans ses frontières politiques.

**Quels sont les particularités de cette IBA?**

Cette exposition est prévue à très long terme; par ailleurs, son côté pragmatique me plaît. Dans la région de Bâle, nous avons un grand nombre d'organismes qui jouent le rôle de plate-formes de discussions et de négociations transfrontalières. L'exposition IBA offre la possibilité de poser des jalons importants pour l'avenir. Nous souhaitons créer des états de faits et réaliser des projets qui montrent comment surmonter les frontières. Quelques exemples: le Pont des Trois Pays, une nouvelle passerelle pour piétons et cyclistes, qui relie l'Allemagne à l'Alsace, juste derrière la frontière suisse, ou

encore la Haute-école spécialisée du nord-ouest de la Suisse (FHNW), qui construit un nouveau bâtiment destiné à héberger la Haute-école de design et d'art. Nous sommes maître d'ouvrage, mais le terrain se trouve sur le territoire de la commune de Münchhausen, dans le canton voisin de Bâle-Campagne. La FHNW, qui est portée par les cantons des deux Bâle, de Soleure et d'Argovie, est un projet emblématique démontrant qu'il est possible de surmonter égoïsme et repli cantonal. De telles situations montrent que les coopérations sont bien plus que de simples théories.

**Le changement climatique est l'un des problèmes actuels les plus graves. Quelles réponses l'aménagement du territoire peut-il contribuer à apporter?**

L'extension de la ville sur la campagne doit cesser. Nous avons besoin d'un milieu urbanisé plus compact. La planification des transports, en particulier l'amélioration des équipements en transports publics et la mobilité douce, sont des leviers d'intervention efficaces dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il est indispensable d'améliorer l'organisation de ces réseaux pour rendre les trajets plus courts et moins dommageables pour l'environnement. La concentration de l'urbanisation dans des limites bien précises est plus durable que son étirement. Toute la Suisse peut profiter de l'expérience que nous avons rassemblée depuis plusieurs décennies à Bâle-Ville, en raison de l'exiguïté de notre territoire.

(traduction)

# **Constructions hors de la zone à bâtrir: solutions novatrices dans la région de Frutigen**

• • • •

Katharina Dobler  
k.dobler@hsp-planer.ch

Photo: Martin Schwarze, HSP Zurich



**Quel développement favoriser pour les territoires à habitat dispersé en Suisse? Par quels moyens juridiques et par quels instruments d'aménagement peut-on permettre ou faciliter un développement territorial judicieux? Un projet développé dans le Frutig-**

**tal bernois, territoire à habitat traditionnellement dispersé, avance des propositions novatrices. Les discussions sur la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire en furent le facteur déclencheur.**

La réglementation prévue par la loi fédérale de 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), actuellement en vigueur, a été plusieurs fois modifiée et complétée au fil des années. Le but était presque toujours d'assouplir des restrictions ressenties comme trop sévères. Les prescriptions de la loi et de l'ordonnance sont devenues complexes et difficiles à saisir. Malgré toutes ces adaptations, la LAT ne parvient toujours pas à prendre en compte la diversité de la Suisse. En revanche, l'application du droit est devenue très disparate d'un canton à l'autre, ce qui conduit à des injustices criantes à l'échelle nationale.

Un projet développé dans le canton de Berne cherche à mieux maîtriser la problématique des constructions hors de la zone à bâtir. Le périmètre étudié est situé sur la rive droite du Frutigal, au sud-est de la Kander, région caractérisée par des constructions très dispersées. Situé sur les deux communes de Reichenbach et Frutigen, ce territoire figure dans le plan directeur du canton de Berne dans la liste des territoires à habitat traditionnellement dispersé (« des territoires, dans lesquels, compte tenu du développement spatial souhaité, l'habitat permanent doit être renforcé », art. 39 OAT).

#### **Rechercher des solutions sur mesure**

Un état des lieux a d'abord été effectué. Le paysage se caractérise par un grand nombre de bâtiments dignes de protection ou de conservation, recensés dans les inventaires communaux. Il abrite en outre d'innombrables autres bâtiments caractéristiques du paysage, en particulier des fermes qui, pour la plupart, ont conservé leur affectation d'origine, et forment une typologie tout à fait spécifique, l'habitat de Frutigen, avec les caractéristiques suivantes: construction en madriers sur socle en maçonnerie, avec un seul bâtiment partagé au niveau du faîte en une partie habitation et un ru-

ral (grange et étable), une façade asymétrique, la partie du rural étant abritée derrière un mur à claire-voie, un toit à deux pans peu pentus dont le faîte est orienté vers la vallée.

Diverses analyses, des clarifications et de nombreux entretiens ont abouti à la formulation de 13 propositions qui seront mises en œuvre au niveau communal par des instruments d'aménagement usuels, tels qu'un inventaire, un plan de zone ou un règlement des constructions. Ces propositions sont uniquement valables dans le périmètre étudié de la région-test du Frutigal. Elles ne répondent qu'en partie à la loi en vigueur.

Parmi les conditions particulières relevées dans le périmètre, on observe le grand nombre de constructions dignes de protection ou de conservation ou caractéristiques du paysage, une faible pression touristique, des volumes construits petits pour la plupart, des constructions relativement denses et une forte proportion de fermes exploitées de manière accessoire, qui apportent une contribution précieuse à l'entretien du paysage. Deux des propositions pourraient être intéressantes pour l'ensemble de la Suisse:

1. Le volume du bâtiment ne doit pas jouer de rôle limitatif lorsqu'on souhaite agrandir la surface brute de plancher. Cette proposition tient compte de la petite taille de la majeure partie des bâtiments agricoles et ne peut pas s'appliquer pour des fermes qui ont des ruraux imposants, par exemple sur le Plateau.
2. Pour les bâtiments non conformes à l'affectation de la zone, il ne faut plus autoriser l'extension de la surface de plancher, ni sous la forme de transformations intérieures, ni sous forme d'agrandissement du bâtiment.

#### **Les 13 propositions dans le détail**

##### **1. Plan d'affectation**

Désigner, dans le plan Paysage, les sites et paysages d'une valeur parti-

culière, comportant des bâtiments caractéristiques. Compléter les inventaires existants en ajoutant ces objets. Fixer des critères. Désigner les objets dans les catégories « dignes de protection », « dignes de conservation » (selon l'inventaire) et « caractéristiques du paysage ». Introduire les dispositions nécessaires à cet effet dans les règlements (préservation des caractéristiques marquantes du paysage telles que la typologie des bâtiments, les volumes bâtis, la conception architecturale).

##### **2. Aspect extérieur et structure architecturale du bâtiment**

Pour les constructions considérées comme caractéristiques du paysage, assouplir les exigences relatives à l'aspect extérieur et à la structure architecturale du bâtiment (pratique actuelle concernant l'article 39, al. 3, let. c OAT).

##### **3. Démolition volontaire et reconstruction**

Ne plus autoriser les démolitions volontaires et reconstructions de bâtiments dignes de protection ou de conservation ou caractéristiques du paysage (l'art. 42, al. 4 OAT n'est pas applicable aux territoires à habitat dispersé).

##### **4. Changements d'affectation**

Les bâtiments sont, pour la plupart, caractéristiques du paysage. Au lieu de procéder à des mises sous protection formelles, privilégier les solutions en application de l'art. 39, al. 1 OAT (terrains à habitat traditionnellement dispersé).

##### **5. Constructions nouvelles**

Pour les constructions nouvelles conformes à la zone (étables en particulier), poser des exigences plus sévères en matière d'intégration au paysage. Se référer à l'architecture typique (cf. point 10).

#### **Nouveau concept paysager du Frutigtal**

##### **Mandat confié par l'ARE**

Mandataire: Hesse+Schwarze+Partner, Katharina Dobler, Christoph Haller, Martin Schwarze, Fanny Pietzner (architectes, aménagistes, architectes-paysagistes)

Offices fédéraux: ARE, sections Planification directrice et Droit, OFEV, OFAG

Soutien spécialisé/collaboration : Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne, Départements de l'aménagement régional, de l'aménagement local, de l'aménagement du territoire cantonal et des constructions (inspection des constructions); administrations communales des constructions de Frutigen et Reichenbach; centre de formation et de vulgarisation agricole Inforama à Hondrich; préfet de Frutigen. L'étude est destinée en premier lieu à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) qui l'a mandatée. Elle sera prochainement mise à la disposition des offices spécialisés et des professionnels de l'aménagement qui pourront la télécharger sous [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch).

#### *6. Logements sans rapport avec l'agriculture dans des bâtiments d'habitation agricoles*

Pour les objets inventoriés comme dignes de protection ou de conservation, ou caractéristiques du paysage, laisser la liberté d'utiliser librement le volume bâti existant, à condition que les places de stationnement supplémentaires soient intégrées au volume bâti existant. Ne pas poser d'exigences trop sévères sur la préservation de l'aspect extérieur des bâtiments (façades en particulier) dans le territoire-test du Frutigtal.

#### *7. Bâtiments non conformes à l'affectation de la zone, pour un usage d'habitation*

Ne pas autoriser l'extension de la surface de plancher, ni à l'intérieur, ni à l'extérieur du volume bâti existant, des bâtiments non conformes qui ne sont ni dignes de protection ou de conservation, ni caractéristiques du paysage.

#### *8. Bâtiments non agricoles en zone agricole, à proximité du milieu bâti*

Ne mettre en zone à bâtrir, pour en arrondir les contours, que des bâtiments isolés, et à la condition que cette opération ne crée pas de nouvelles surfaces constructibles.

à l'entretien du paysage, autoriser la création de surfaces habitées en permanence à l'intérieur du volume existant pour les seuls besoins de l'agriculteur (afin d'éviter les abus des fausses pratiques agricoles ou des agriculteurs du dimanche).

#### *9. Hameaux et groupes de bâtiments*

Canaliser le développement des hameaux et des groupes de constructions en adoptant des règles d'aménagement local différenciées (zone de hameau). Décrire les bâtiments dignes de protection ou de conservation, leur volume, leurs annexes et désigner éventuellement quelques petites surfaces constructibles nouvelles.

Vu les résultats obtenus, l'ARE nous a confié le mandat de vérifier la pertinence de ces propositions dans le cas d'un aménagement pilote. L'étude n'est pas encore achevée.

(traduction)



Katharina Dobler Altorfer, 1957, architecte dipl. EPFZ, aménagiste FSU, REG A, est copropriétaire et directrice du bureau Hesse+Schwarze+Partner, à Zurich.

#### *10. Nouveaux bâtiments d'exploitation agricole*

Garantir une meilleure intégration des nouveaux ruraux (en désignant des zones de protection paysagère ou d'habitat dispersé). Prévoir des dispositions à cet effet dans le plan de zones (protection des sites ou protection d'objets).

#### *11. Soutien à la rénovation*

Décrire dans l'inventaire ou le plan d'affectation les ruraux caractéristiques, situés dans les paysages dignes de conservation. Constituer un fonds cantonal ou régional pour couvrir les frais d'entretien.

#### *12. Soutien au « nettoyage » du paysage*

Constituer un fonds régional ou intercommunal pour couvrir les frais de démolition des chalets d'estivage, granges, étables et fenils non caractéristiques du paysage, non utilisés et situés en dehors des territoires à habitat dispersé ou des zones de protection paysagère.

#### *13. Soutien de la « vraie » agriculture accessoire*

Pour les activités accessoires liées à l'agriculture, qui contribuent avec au moins 0,25 unités de main d'œuvre



# Tessin: Nouvelle loi cantonale sur le développement territorial en chantier

• • • •

Patrizia Cattaneo  
patricia.cattaneo@ti.ch



Le projet de nouvelle loi cantonale sur le développement territorial, qui remplacera la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, met l'accent sur de nouvelles prio-

rités et introduit de nouveaux contenus. Il veut surtout prendre en compte les nouveaux défis auquel le Tessin doit répondre.

L'actuelle loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LALPT) date de 1990. C'est une bonne loi, mais sa refonte complète est indispensable compte tenu des changements intervenus dans les conditions socio-économiques et le développement territorial.

La nouvelle loi cantonale sur le développement territorial (Legge cantonale sullo sviluppo territoriale, LCST) tient compte des propositions des parlementaires, à savoir la nécessité d'accélérer les procédures et de simplifier les instruments de planification, l'obligation de créer de nouveaux instruments de politique foncière et de nouvelles sources de financement, ainsi que la mise au point d'une approche mieux coordonnée entre investisseurs, autorités et population. Elle entend réorganiser et mettre en valeur certaines parties importantes du territoire, coordonner l'aménagement du territoire et les transports, intensifier la collaboration intercommunale et promouvoir la révision des plans d'aménagement des communes fusionnées.

### Réorganisation des instruments cantonaux d'aménagement

Grâce à l'introduction du projet de territoire Città Ticino, le plan directeur cantonal révisé reprend son rôle d'instrument de gouvernance territoriale. Il traite du patrimoine naturel et culturel, du réseau urbain, de la mobilité et de la qualité de la vie. Il énonce 29 objectifs d'aménagement et 45 mesures, décrites dans des fiches d'objet. La LCST le renforce en lui donnant un nouveau cadre légal et en prévoyant une procédure simplifiée. Les principales nouveautés sont la suppression du droit de recours contre les fiches d'objets déjà décidés (catégorie « décisions prises » du plan directeur) – une particularité quasiment unique en Suisse – et le transfert de compétence au législatif. Cette proposition est

étroitement liée aux innovations apportées au plan d'affectation cantonal (PAC, PUC en italien). La suppression de l'étape de présentation du PAC au Grand Conseil simplifie la procédure et peut faciliter le recours à ce type de planification dans des situations bien précises. Les PAC répondent à un besoin croissant, par exemple pour traiter de nouveaux thèmes comme les parcs naturels (parc de la plaine de Magadino), pour l'étude de la mobilité (nœud intermodal de Vezia), ou pour des thèmes environnementaux comme la création d'une retenue hydroélectrique (Val d'Ambra).

### Amélioration des instruments d'aménagement local

Le plan d'affectation communal reste l'instrument principal de l'aménagement local. Parmi les nouveautés essentielles, on relève la réduction de cinq à deux catégories de plans: le plan de zones (répartition des affectations sur tout le territoire communal) avec son répertoire des zones, nouvellement introduit dans la loi (liste donnant à chaque commune un aperçu complet de leurs zones) et le plan des équipements ayant force obligatoire (installations de transport, infrastructures et canalisations) avec son nouveau programme d'équipement (instrument permettant aux communes de prévoir leurs investissements et aux particuliers de connaître à l'avance les travaux d'équipement et leurs coûts). Cette loi réglemente ainsi le thème de l'équipement de manière exhaustive.

Pour ce qui est de la procédure, le modèle classique en trois étapes a été conservé. Simultanément, une série de modifications, renforçant la notion de variantes, faciliteront le processus d'élaboration du plan. La principale innovation concerne l'extension du champ d'application de la procédure simplifiée pour les objets d'importance mineure. Elle est accompagnée

d'une nouveauté plus modeste: la dispense de l'examen préalable les modifications demandées par le Conseil d'Etat au cours de la procédure d'approbation. Dans la procédure ordinaire, la partie information / participation est simplifiée: elle se déroule en une seule étape organisée par l'autorité communale, laquelle peut décider si cette étape intervient avant ou après l'examen préalable. La loi vise aussi l'accélération de la procédure d'examen préalable, par le fait que les offices se concentrent désormais sur les points essentiels.

Le plan de détail et le plan de quartier sont entièrement repensés; ils sont désormais des instruments permettant d'affiner qualitativement l'aménagement local:

- hormis le plan de détail déjà connu, et conservé, une nouvelle sorte de plan de détail faisant office de permis de construire a été conçu lorsque le projet détaillé est intégré à la demande; pour les communes, ce sera un instrument nouveau et rapide pour la réalisation d'ouvrages d'utilité publique, telles qu'écoles, centres sportifs ou canalisations;
- le plan de quartier devrait devenir un instrument de réorganisation et de valorisation qualitative résultant de la collaboration entre secteur public et privé. Jusqu'à présent, malheureusement, peu de plans de quartier facultatifs étaient de grande qualité. Aussi le législateur a-t-il opté pour un nouveau système prévoyant des exigences précises quant à la qualité paysagère, architecturale et urbanistique. Cependant, il arrive parfois que les plans de quartier soient bloqués par des désaccords entre les propriétaires. Un nouveau critère de majorité permet la présentation d'un plan de quartier lorsque les propriétaires des deux tiers de la surface faisant l'objet d'une planification parviennent à un accord. Un droit d'expropriation pourrait alors leur être accordé pour réaliser leur plan.

### **Les installations à forte fréquentation**

La LCST crée la base légale applicable aux grandes installations à forte fréquentation et celles, de taille plus petite, qui ont un impact similaire. La loi définit ces installations en précisant les valeurs limites des déplacements quotidiens des véhicules. Elle indique les prescriptions d'aménagement figurant dans le plan directeur, les exigences requises pour l'aménagement des sites dans lesquels ces grandes installations sont autorisées, enfin la procédure d'approbation et de dérogation. La fiche d'objet R8 qui explique la politique cantonale dans ce domaine, mentionne notamment les huit sites cantonaux qui se prêtent à cette affectation parce qu'ils répondent aux critères retenus, à savoir une intégration dans le réseau des transports publics et une réglementation stricte des aires de stationnement, qui deviennent payantes.

### **Nouvelles priorités de la politique foncière et nouveaux instruments financiers**

En passant de LALPT, pauvre en instruments d'encouragement, à la LCST, le Tessin innove et conserve tout à la fois. Parmi les nouveautés, on trouve

- une base légale pour les contrats de droit public, qui a pour but d'instaurer un cadre réglementaire uniforme pour ce type d'instruments, de plus en plus utilisés dans l'aménagement du territoire;
- le plan des zones réservées (à planification obligatoire) dont la mise en œuvre découle essentiellement des plans de détail, qui pourrait servir de modèle de planification coordonnée entre le secteur public et privé.
- la zone à bâtir d'intérêt communal est également remise en valeur, en particulier en faveur d'espaces restreints situés en périphérie.

Il est prévu d'ajouter par la suite un chapitre sur la compensation des avantages résultant de l'aménagement. Le modèle envisagé prévoit le prélèvement d'une taxe sur la plus-value qui serait due lors de nouveaux classements ou d'opérations de densification. La taxe pourrait atteindre au maximum 30 % de la plus-value et serait à la charge du propriétaire foncier; elle alimenterait un fonds destiné à payer les indemnisations pour cause d'expropriation matérielle et à financer les mesures de développement territorial. On entend par-là les projets de développement territorial, les projets de paysage, les opérations de rénovation ou de requalification urbaines. Il s'agit désormais de sensibiliser les milieux politiques et spécialisés pour qu'ils adhèrent à ce modèle.

### **Une nouvelle approche du paysage**

Comme le paysage est un élément essentiel du patrimoine cantonal, le projet de révision propose un nouveau cadre réglementaire de la politique paysagère du canton. Dans ce domaine également, les prescriptions cantonales qui servent de trame d'orientation sont présentées dans les fiches d'objet P1 et P2 du plan directeur.

Le nouveau cadre normatif prévoit, dans un instrument appelé Conception d'évolution du paysage (CEP) des mesures de valorisation des paysages ordinaires, qui vont côtoyer les mesures classiques de protection des paysages remarquables ou d'une valeur particulière. L'élaboration de la CEP incombera principalement aux communes, qui vont engager des processus de participation très ouverts; elle pourra être réalisée à l'échelle communale ou supracommunale. Ce processus permettra de lancer des mesures d'utilité publique (sentiers, chemins, pistes cyclables), de valorisation environnementale (renaturation de cours d'eau, récupération pour l'agriculture de sur-

faces de forêts) ou de valorisation paysagère (assainissement de paysages industriels).

Au cours de la procédure d'examen des demandes de permis de construire, les offices cantonaux devront dorénavant se fonder plus sur le principe positif de l'intégration harmonieuse des constructions dans le paysage, qui va se substituer aux principes négatifs d'interdiction de dégradation ou d'altération des paysages et sites pittoresques. Parmi les nouveautés d'ordre organisationnel, il faut signaler la création de l'Office de la nature et du paysage et l'entrée en fonction de la nouvelle Commission du paysage. Ces institutions devraient contribuer à sensibiliser le public aux qualités du paysage.

### **Perspectives**

La procédure de consultation sur l'avant-projet de loi avait suscité des réactions positives, en particulier concernant la nouvelle approche et les diverses simplifications prévues; quelques nouveautés avaient suscité des réactions plus mitigées. Ce projet de loi actuel offre des instruments financiers d'incitation, permet de répondre aux questions relatives aux installations à forte fréquentation et au financement des futures opérations d'aménagement. Il contient les éléments qui pourraient déboucher sur une véritable réforme des règles d'aménagement du territoire. A ce propos, il sera intéressant de suivre les débats parlementaires qui vont se dérouler au Grand Conseil.

(traduction)



Patrizia Cattaneo Beretta, 1961, avocate, docteur en droit, juriste, collaboratrice aux Services généraux du Département du territoire du canton du Tessin.

# L'aménagement du territoire suisse a-t-il besoin de nouveaux instruments?

• • • •

Hans-Georg Bächthold  
hans-georg.baechtold@sia.ch



Sans territoire, la vie humaine est impensable. L'aménagement du territoire a donc la difficile tâche de concilier l'inconciliable: l'utilisation du sol et la transformation du territoire, d'une part, et la préservation d'espaces non construits et la protection du paysage, d'autre part. Il doit montrer comment utiliser le territoire sans altérer la

qualité de vie de nos localités, la diversité des fonctions de la nature ou la beauté de nos paysages. Il s'agit d'une tâche éminemment complexe dont la dimension politique joue un rôle important. Il n'en demeure pas moins que le but premier des instruments de l'aménagement du territoire est de permettre de planifier et de construire.

Jusqu'à présent, l'aménagement du territoire a réussi à organiser et développer le territoire. Dans l'ensemble, les instruments existants ont fait leurs preuves. Le plan directeur cantonal, en particulier, est un élément essentiel du dispositif d'aménagement à l'échelle cantonale, puisqu'il crée un cadre de référence pour le développement territorial du canton. Il reflète l'état de la coordination, depuis l'identification des conflits d'utilisation à une première évaluation de la situation. Ensuite, l'aménagement se conçoit pas à pas, en passant du général au particulier, pour déboucher finalement sur des mesures. Il serait souhaitable de mieux tirer parti de ces possibilités de conduire le développement territorial – en particulier, pour renforcer la coordination territoriale des planifications sectorielles.

On constate toutefois des déficits et des lacunes. Beaucoup de cantons abordent la planification directrice sous un angle trop technique, trop bureaucratique, trop peu stratégique et trop peu orienté sur les problèmes. D'après mon expérience, il faudrait tenir mieux compte du dynamisme propre du développement territorial et raccourcir la durée de gestation du plan directeur cantonal. Celui-ci doit mieux tenir compte des besoins et projets existants. Enfin, il est indispensable de disposer de nouvelles possibilités de réagir – en particulier dans les espaces fonctionnels. Autre déficit manifeste: les plans directeurs cantonaux ne contiennent pas d'indications suffisamment claires sur le développement de l'urbanisation. La Confédération doit réexaminer sa pratique d'approbation sur ce point.

Aujourd'hui, il manque au niveau fédéral un projet de référence qui donnerait une vision d'ensemble du développement territorial en Suisse. Cet ordonnancement global pourrait servir de base à la coordination des diverses planifications sectorielles. En effet, la Confédération doit admettre qu'elle a élaboré trop tardivement ses

plans sectoriels, en particulier dans les domaines ultrasensibles des transports et de l'aviation, et que ces plans étaient trop peu coordonnés et trop peu orientés sur les objectifs.

#### **Exigences minimales pour les plans directeurs cantonaux**

L'aménagement du territoire exige une collaboration qui transcende les frontières politiques et administratives. Le succès de l'aménagement du territoire dépend, d'une part, de la bonne coordination verticale et horizontale des différentes activités à incidences territoriales et, d'autre part, de la combinaison adéquate, sur les plans thématique et chronologique, entre les différents instruments de planification. Le but étant de trouver des solutions pragmatiques aux problèmes. La révision de la loi doit donc accorder une grande attention à ces synergies potentielles.

La conception de l'aménagement du territoire a évolué au fil des années: aujourd'hui, on le conçoit plutôt comme un processus. L'anticipation, les visions d'avenir et les réflexions stratégiques prennent aujourd'hui une grande importance. Pour réussir la coordination, il faut savoir où l'on va et connaître ses limites, lesquelles dépendent des intentions des cantons voisins et de la Confédération. Le projet de territoire cantonal doit désormais faire partie intégrante du plan directeur cantonal. Ce projet ainsi que ses principes sont conçus pour le long terme, tandis que les mesures et projets concrets constituent la partie dynamique du plan directeur.

Le développement actuel de l'urbanisation n'est pas durable: cette évaluation nous oblige à déplacer les priorités d'action. Il est essentiel aujourd'hui d'encourager un développement territorial qui vise l'économie de sol et d'autres ressources, et indique clairement les contraintes. Dans chaque région, il s'agit de détermi-

ner la surface à résserver à l'urbanisation et aux pôles de développement au cours du temps. La planification de niveau supérieur doit pouvoir avoir une influence sur la délimitation des zones à bâtir et sur leur dimensionnement.

Le droit de l'aménagement du territoire en vigueur ne contient aucune exigence concrète sur le contenu des plans directeurs cantonaux. L'expérience de deux, voire trois générations de plans directeurs, montre que ce contenu doit répondre à des exigences minimales.

#### **Faire approuver les plans sectoriels par le Parlement**

Plusieurs observations montrent que l'influence des collectivités territoriales et donc des limites politiques ou administratives va s'étioler. Cette évolution constitue une chance puisqu'elle rend nécessaire la coopération à tous les échelons. Les espaces fonctionnels deviendront de plus en plus souvent les moteurs du développement des espaces réservés à l'habitat et aux activités économiques. Il est donc hautement important de leur accorder, dès l'élaboration des projets de territoire des cantons, la place qui leur revient. L'obligation d'établir un projet d'agglomération s'inscrit dans cette logique.

Le futur développement territorial doit conférer une place centrale au Projet de territoire Suisse, actuellement en cours d'élaboration. Pour que le développement territorial soit véritablement durable, ce projet doit contenir non seulement des stratégies cadres pour l'ensemble du territoire national, mais aussi des stratégies spécifiques pour des régions particulières. On peut se demander si ce ne serait pas au Parlement fédéral d'approuver les plans sectoriels, sur demande de l'ARE. Cela renforcerait la position de ce dernier. Autre exigence qui me paraît impérative d'un point de vue fonctionnel: il faudrait abolir le statut par-



La problématique des transports régionaux démontre que les processus d'aménagement ne s'arrêtent pas aux frontières communales

ticulier de la forêt, qui occupe un espace important du territoire suisse.

#### Instruments économiques et sanctions

Les instruments de l'économie de marché prévus et discutés jusqu'à maintenant sont certes intéressants dans leur approche; ils ne sont toutefois pas encore suffisamment aboutis, et ne sont donc pas encore acceptables. Par contre, les modèles incitatifs de la Confédération, notamment les projets-modèles et les projets d'agglomération, s'avèrent efficaces et adéquats. Il est par conséquent nécessaire de développer ce dispositif. En contrepartie, il faudrait, d'une part, introduire une norme prévoyant des sanctions efficaces avec un champ d'application plus large; d'autre part, dans les cas extrêmes, pouvoir appliquer un instrument efficace pour imposer le respect du droit fédéral.

En résumé: les instruments de l'aménagement du territoire doivent permettre de résoudre nos futurs problèmes de développement territorial. Cela induit un changement de paradigme: la planification territoriale ne doit plus se contenter de désigner des surfaces d'affectation; elle doit prendre en main la coordination des activités à incidence territoriale et tenir compte des multiples possibilités d'organiser des activités humaines sur un territoire donné.

(traduction)



Hans-Georg Bächtold, 1953, ingénieur forestier diplômé EPF/SIA, aménagiste EPF NDS, a travaillé comme aménagiste cantonal à Bâle-Campagne de 1998 à 2008. En juin 2009, il prend les rênes de la Société suisse des ingénieurs et architectes (SIA) en tant que secrétaire général

#### P-LDTer: Instruments

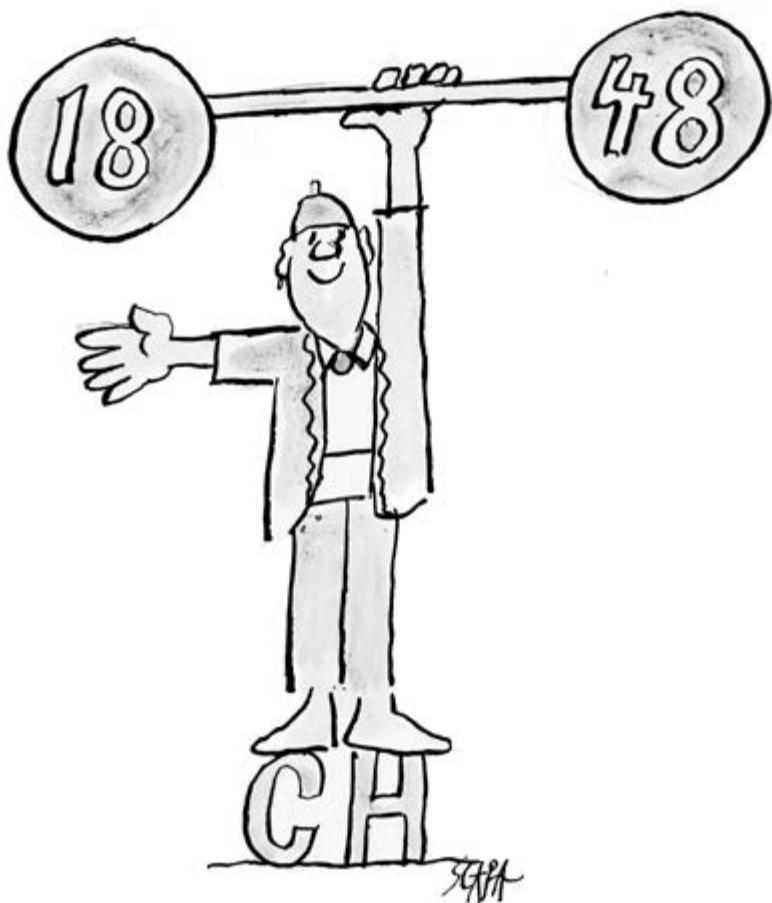
**Le projet de loi fédérale sur le développement territorial (P-LDTer):**

- contient une base légale pour le Projet de territoire Suisse qui présente les stratégies de développement territorial de la Suisse et de ses différentes régions (art. 14). Après son adoption par le Conseil fédéral (art. 17), il a force obligatoire pour les autorités de tous les échelons (art. 18);
- exige, comme auparavant, que la Confédération coordonne ses activités à incidences territoriales dans des conceptions et des plans sectoriels (art. 15);
- prévoit la possibilité que le département compétent délimite une zone réservée pour garantir des surfaces pour des projets d'intérêt national (art. 19);
- contient des exigences détaillées pour le contenu minimum des plans directeurs cantonaux (art. 27 ss);
- ne différencie, dans la planification d'affectation, plus que des zones à bâtir et des zones rurales (art. 35 ss);
- exige que les cantons établissent leur propre projet de territoire (art. 26 ss) et fournissent tous les quatre ans un rapport sur le développement de leur territoire (art. 10);
- prévoit des instruments économiques de marché, notamment la perception de taxes (art. 65 ss)

# Les Espaces fonctionnels

• • • •

Michèle Tranda-Pittion  
michele.tranda@bluewin.ch



Dans son rapport sur le projet de loi LDTer, la Confédération fait le constat du manque de recouplement de plus en plus flagrant entre les espaces institutionnels – ceux des instances politiques et administratives – et les espaces fonctionnels – ceux des habitants et des entreprises. La seconde catégorie dépasse désormais souvent l'échelle

de la première, en lien avec la croissance continue de la mobilité. Mais que signifie plus précisément « fonctionnement » d'un territoire ou d'un espace, et comment peuvent intervenir les élus et leurs conseillers, en tant que responsables de la gestion et du devenir de ces espaces qui désormais les dépassent ?

L'observation des territoires a montré depuis longtemps que les habitants et les entreprises agissent dans « leur » périmètre de pertinence qui n'est plus forcément celui du politique, puisque ce dernier a été délimité à une époque où les besoins en déplacements s'ex primaient à une toute autre échelle : de l'alpage, à la forêt et à la ferme en plaine en secteur de montagne, ou des terres cultivables permettant de nourrir la ville à la place du marché dans les bourgs. D'autres considérations plus politiques – comme l'équilibre des forces en 1848 – ont présidé aux découpages à des échelles plus vastes, comme celles des cantons.

Aujourd'hui pour les très grandes entreprises, le périmètre pertinent est clairement le monde, et les politiciens sont alors d'abord confrontés à d'autres registres, comme la régulation financière et les droits humains. Ensuite, l'aménagement ou le développement du territoire ne peut intervenir que pour conforter l'attractivité des territoires fonctionnels pour ces acteurs souvent moteurs du développement. Et dans ce registre, comme pour les entreprises à rayonnement plus local, les besoins s'expriment en termes d'accessibilité et de fonctions disponibles (comme les services, la culture ou la formation).

Pour les citoyens, l'échelle pertinente se calque en premier lieu – mais pas uniquement – sur les déplacements quotidiens entre domicile, lieu de travail ou de formation, et lieux d'achats et de loisirs. Ceci englobe des territoires à vocations et usages très divers, comme les logements, locaux d'entreprises, équipements et espaces collectifs (publics et privés), infrastructures, parcs, espaces agricoles, espaces naturels accessibles et protégés... entre lesquels les personnes et les groupes se déplacent. Cette approche par l'usage – première catégorie du « fonctionnement » – se superpose à une réalité morpholo-



gique (occupation physique et statique de l'espace) et intègre déjà à minima une vision dynamique.

Mais les habitants et les entreprises ne se contentent pas de cela, ils ont également besoin de points de repères identitaires ou d'images de marque. Et ce type de préoccupations touche alors des sujets comme le patrimoine architectural et naturel, ou encore des manifestations ou événements, afin de construire et/ou renforcer une mémoire commune, ou un sentiment d'appartenance. On est alors en présence d'éléments matériels ou immatériels qui ne sont pas traditionnellement associés à l'aménagement du territoire, mais qui concourent totalement au « bon » ou « mauvais » fonctionnement d'un espace. C'est ainsi l'aspect culturel ou même émotionnel du « fonctionnement » qui entre en jeu, en complément de ses autres composantes.

Au delà de ces premières observations, quels apports la recherche peut-elle faire, pour contribuer à éclairer la réflexion ? Deux thématiques ressortent plus particulièrement.

Tout d'abord, l'importance désormais accordée aux flux. Les plus classiques sont aisés à cerner - comme la mobilité domicile travail, en raison de sa géométrie le plus souvent répétitive - mais ils caractérisaient la ville du XXème siècle. Bien que toujours structurants et à prendre en compte, ils ne suffisent plus à décrire les territoires d'aujourd'hui dans leur complexité. Le passage aux territoires du XXIème siècle nécessite d'intégrer des phénomènes d'une autre nature, presque impalpables spatialement, alors qu'ils « font » en réalité la ville et/ou le territoire : ce sont les flux d'échanges virtuels, comme les flux téléphoniques ou les sms (et ils sont cartographiables), en référence au concept de la « ville-nuage » pour désigner une entité aux contours variables selon le temps (Bernard Debarbieux).

Ensuite, le développement d'approches complexes - centrées sur les liens, plus que sur des éléments distincts les uns des autres (Edgar Morin) - implique d'enrichir les registres traditionnels: il s'agit de considérer non seulement les écosystèmes (dont nous avons hérité) et les technosystèmes (que nous avons construits),



mais aussi dorénavant les systèmes symboliques ou sémantiques. Ce qui revient à considérer la terre, mais aussi les individus, et la société avec ses systèmes symboliques et juridiques, en reconnaissant et agissant avec les tensions et conflits (Augustin Berque). Ces développements confirment ainsi les dimensions multiples du « fonctionnement » des espaces : le morphologique comme support physique, mis en mouvement par l'approche dynamique (les flux) et chargé de sens par le registre symbolique.

Face à cette réalité multiple, quel rôle et quelles responsabilités incombent aux décideurs (élus et conseillers) à l'échelle des territoires fonctionnels ? A long terme, il leur revient de faire des choix structurants d'infrastructures (transports, formation, culture, ...) et de politiques publiques définissant les cadres d'intervention des autres acteurs. Ces décisions sont à prendre dans le sens du développement durable, en anticipant les ruptures probables (au sens de la prospective) dans les registres de l'énergie, du climat, de l'économique et du social.

A moyen terme – et le projet de loi le mentionne explicitement – il s'agit de planifier à la bonne échelle (celle du territoire fonctionnel), mais dans le sens d'une stratégie spatialisée, et non d'une planification exhaustive et détaillée. Ceci consiste à aller à l'essentiel des projets de territoire pour être capable de les « tenir » dans la longue durée et parallèlement, à laisser de la place pour les nécessaires et inévitables évolutions inconnues aujourd'hui. Ce besoin de marges de manœuvre découle de deux phénomènes : il est important que le privé ait intérêt à intervenir dans un cadre défini préservant l'intérêt collectif, et que les projets d'aujourd'hui puissent absorber les évolutions à venir des valeurs de la société.

A court terme, il pourrait être intéressant - pour amorcer une dynamique et éviter de s'enliser dans des conflits de compétences - de travailler à cette échelle nouvelle sur deux catégories de leviers : soit en raison de l'évidence de leur pertinence (bassins versants ou réseaux de transports), soit dans des registres moins explorés aujourd'hui, mais déterminants pour demain. Les politiques foncière et du logement constituent un 1er exemple qui permettrait de « passer à l'acte » au delà de la planification (par ex. en développant des opérations pilotes), et la mise en place d'événements pour favoriser la prise de conscience de l'échelle de ces territoires fonctionnels un 2nd. Et tout ceci se passe dans une « gouvernance mouvante » qui – pour aborder cette échelle nouvelle – devra passer par une étape de négociation des intérêts communs. Et rechercher le sens à donner à cette échelle – par la participation des citoyens – pourrait constituer une voie intéressante.

L'image donnée par Carl Fingerhut dans son dernier livre (*Le Tao de la ville*) du passage « du puzzle au domino » comme symbole de la fin de « l'arrogance moderne » résume parfaitement l'évolution à réaliser. Le puzzle

## P-LDTer: Espaces fonctionnelles

### Le P-LDTer

- oblige les autorités responsables de l'aménagement du territoire qui sont concernées à collaborer entre elles à tous les niveaux (art. 3, 4 et 21);
- désigne explicitement, mais pas de manière exhaustive, les métropoles, les agglomérations et les espaces ruraux comme des espaces fonctionnels (art. 21, al. 2);
- définit les projets d'agglomération dans la loi (nouveauté, art. 23);
- propose une réglementation des planifications dans les espaces fonctionnels ruraux (art. 24).

– symbole du modernisme – est un jeu solitaire en plan, strictement réglé: une image préexistante, elle est fragmentée par l'auteur et le joueur doit la reconstituer, avec une seule solution possible, et comme unique incertitude, la durée et l'ordre de la mise en place des pièces. A contrario, le domino – qui pourrait caractériser la période à venir – consiste à rechercher à plusieurs la solution la plus pertinente, dans une situation délicate, chargée de conflits et de désordre. ●



Architecte urbaniste depuis plus de 25 ans dans la région franco-suisse, Michèle Tranda-Pittion (1958) a exploré les mondes du privé, du public et de l'académique, alternativement dans les deux pays. Elle s'est ainsi progressivement spécialisée dans l'accompagnement des acteurs des territoires et le choix des méthodes et des outils les mieux adaptés pour faire face aux défis du développement durable, en orientant au mieux l'évolution des villes, campagnes, ou montagnes. Elle exerce désormais en freelance à Genève et travaille en particulier sur les processus de production de la ville et des quartiers durables, et les territoires transfrontaliers. <http://www.toposurbanisme.ch>

# D'une gestion comptable à une gestion managériale du sol

• • • •

Bernd Scholl  
bscholl@ethz.ch



**En Suisse, il est primordial d'utiliser le sol parcimonieusement, car 30 % seulement de la superficie du pays sont disponibles pour l'urbanisation. Pour limiter la consommation effrénée de sol, des stratégies de base devront être adoptées, dans le but de privilégier une urbanisation compacte et de dé-**

**velopper un réseau urbain polycentrique. Pour atteindre ces objectifs, il est indispensable de mettre en place un système de gestion du sol, cohérent et continu, impliquant tous les niveaux institutionnels du pays.**

Dans la majeure partie des pays européens, plus de la moitié des constructions date de ces 50 dernières années. Cette évolution ne peut se poursuivre à ce rythme car aucune communauté n'a des ressources illimitées de sol. Dans un pays de petite taille, où le sol est une ressource très limitée – seuls 30 % des 41'000 km<sup>2</sup> que compte la superficie du pays sont urbanisables<sup>1</sup> – il est primordial d'utiliser parcimonieusement la ressource non renouvelable qu'est le sol. Selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, la Suisse dispose, pour gérer les superficies, de plans d'affectation communaux couvrant l'ensemble du territoire et, au niveau supracommunal, d'instruments stratégiques, que sont les plans directeurs cantonaux. L'utilisation économique et mesurée du sol est un principe fondamental ancré dans la Constitution<sup>2</sup>. La limitation de l'étalement de l'urbanisation n'est, par conséquent, plus à remettre en ques-

tion; il s'agit désormais de savoir comment y parvenir. En d'autres termes, il faut concrétiser le postulat d'une utilisation parcimonieuse du sol en mettant en place un système cohérent et continu de gestion des surfaces.

En 2006, l'ARE a mandaté un groupe d'experts internationaux pour évaluer l'aménagement et le développement du territoire en Suisse<sup>3</sup>. Le rapport observe notamment que l'éparpillement des constructions – appelé aussi mitage urbain – a des conséquences peu souhaitables, que ce soit du point de vue économique ou écologique, et qu'il restreint la marge de manœuvre des générations futures. Cette évolution devrait surtout être maîtrisée par une transformation de l'existant.

Le développement de nos villes et régions soulève donc de grands défis. La progression du mitage urbain, l'explosion du trafic dans les agglomérations et dans les zones de transit sensibles, et les empiètements excessifs sur les zones rurales caractéristiques de l'identité de la Suisse, sont susceptibles de détruire des qualités vitales pour l'attrait du pays. Si les agglomérations devaient perdre leur charme dans une sorte de « soupe » urbaine indifférenciée, la Suisse perdirait son principal atout en tant qu'espace diversifié à dimension humaine.

nationale. Ces espaces disposent d'interrelations et de liaisons intérieures denses en transports publics efficaces. Le réseau ainsi créé est assez solide pour pouvoir être utilisé de manière polyvalente.

Cette double stratégie, qui consiste à favoriser une urbanisation compacte et un réseau polycentrique, permet donc d'éviter une concentration excessive dans quelques grands centres, concentration souvent associée à une désertification des régions périphériques. Ces deux écueils entraîneraient une érosion de la structure fédéraliste de la Suisse<sup>4</sup>. Inversement, l'extension des transports publics doit absolument être liée à une urbanisation compacte. A noter aussi qu'il faudra tout de même trouver une solution pour l'avenir des 540'000 bâtiments qui, pour des raisons historiques, se trouvent en dehors des zones à bâti<sup>5</sup>.

### Management des surfaces au niveau régional et initiative Raum<sup>+</sup>

La Suisse compte actuellement 227'000 ha de zones à bâti, dans lesquelles vivent 6,7 millions de personnes (ou 90% de la population). Mais la quantité de terrains non construits situés en zone à bâti est encore de 38'000 à 53'000 ha suivant les estimations<sup>6</sup>, soit 17 à 24% de la surface totale en zone à bâti. Une bonne partie de ces réserves est très certainement déjà équipée. De plus, on peut supposer qu'il existe encore une réserve supplémentaire considérable si l'on changeait l'affectation d'une partie du tissu bâti existant.

Pour se faire une représentation précise des réserves effectives de surfaces entrant en ligne de compte pour une densification, le canton de Bâle-Campagne a participé, de 2006 à 2008, à un projet de coopération transfrontalière dénommé Raum<sup>+</sup>. Au total, ce sont 86 communes du canton de Bâle-Campagne et plus de 400 communes du Bade-Wurtemberg qui ont coopéré

### P-LDTer: Besoin de terrains à bâti et mitage

#### Le P-LDTer:

- encourage le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 6, let. a, et art. 28, al. 1, let. b);
- n'autorise les nouveaux classements en zone à bâti que lorsque les besoins de terrains à bâti au niveau régional sont avérés (art. 40, al. 2, let. b);
- oblige les cantons à réexaminer et au besoin adapter leurs zones à bâti (art. 84) et prévoit, à cet effet, l'instrument de la zone à affectation différée (art. 76 ss);
- réclame une urbanisation compacte (art. 40, al. 1);
- attribue au Conseil fédéral la compétence de calculer le besoin de terrains à bâti (art. 40, al. 3);
- introduit l'instrument de l'obligation de construire (art. 47).

### Densification et réseau de villes

Comment parvenir à freiner l'étalement de l'urbanisation? La Suisse a pour stratégie première de favoriser une urbanisation compacte pour contrer la dispersion des constructions. Conjuguée à la mise en réseau des villes, dont le chemin de fer est la colonne vertébrale, cette stratégie permet de libérer des réserves considérables de zones à bâti dans des territoires très bien desservis. La mise en réseau des villes crée des espaces fonctionnels compétitifs, même si ces villes sont plutôt de taille petite ou moyenne en comparaison inter-

sur ce projet. L'étude a permis de recenser 4'450 aires à reconvertis, totalisant 5'200 ha, dont 700 ha sont situés dans le canton de Bâle-Campagne<sup>7</sup>. La comparaison des relevés effectués dans le cadre de Raum+ avec l'aperçu obligatoire de l'état de l'équipement, selon le programme d'observation du territoire suisse<sup>8</sup>, montre que Raum+ recense un potentiel supplémentaire d'environ un tiers de surfaces inexploitées. Cette différence est due au fait que les aires sous-exploitées, mal exploitées ou reconvertisibles ne sont pas recensées par le programme d'observation du territoire. Inversement, certaines surfaces recensées dans le programme d'observation du territoire ne sont pas forcément considérées comme exploitables selon la méthode Raum+. L'évaluation prouve également que les relevés effectués selon les critères de Raum+ englobent des surfaces souvent déjà bien desservies par les transports publics. Si les résultats du canton de Bâle-Campagne sont transposables, les premières conclusions qui s'imposent sont les suivantes:

1. En Suisse, le potentiel de densification des surfaces inexploitées ou mal exploitées est bien plus élevé qu'on ne le supposait jusqu'à présent.
2. Il importe d'élaborer au niveau communal des stratégies de développement du milieu bâti tendant principalement vers la densification.
3. Il faut élaborer des bilans communaux et régionaux de surfaces qui puissent constituer la base d'une stratégie de densification du milieu bâti, et orienter les travaux de révision des plans d'affectation dans ce sens.
4. Il convient d'encourager les coopérations par-dessus les frontières communales et cantonales, dès que cela est possible et judicieux.

A l'avenir, les bilans de surfaces devraient être soumis régulièrement aux parlements fédéraux, cantonaux et communaux, comme cela se fait pour les bilans financiers. On notera

par ailleurs que le potentiel de densification ne peut que « se multiplier » à la faveur des changements sociaux et économiques. La mise à jour de l'enquête se justifierait pour cette seule raison.

Les résultats de Raum+ inspirent déjà toute confiance. Les enseignements de l'expérience du canton de Bâle-Campagne sont déjà utiles au canton de Schwyz<sup>9</sup>, qui va effectuer des relevés dans toutes ses communes dans le cadre d'un nouveau projet modèle soutenu par l'ARE. Les résultats de cette étude seront disponibles début 2010. Dès la sortie de ces conclusions, des décisions devront être prises quant à l'opportunité d'établir une banque de données informatisées, constituées et consultables sur Internet, donnant un aperçu exhaustif des réserves de surfaces disponibles pour l'urbanisation.

Certes, le mandat constitutionnel d'une utilisation parcimonieuse de la ressource non renouvelable qu'est le sol existe. Et pourtant la Suisse est encore très loin d'avoir mis en place un système cohérent de management des surfaces partagé par les instances de tous les niveaux institutionnels. Il semble néanmoins possible d'aller de l'avant, en tirant parti des expériences déjà évaluées ainsi que des projets modèles et des projets de coopération. La Suisse, pays de petite taille dont les ressources en sol sont très limitées, aurait intérêt à jouer un rôle de pionnier dans ce domaine.

<sup>1</sup> OFS. Statistique suisse de la superficie, Neuchâtel, 2005

<sup>2</sup> En Suisse pourtant, les zones d'habitat et d'infrastructures continuent de progresser à raison d'1 m<sup>2</sup> par seconde (7,8 ha par jour). Cette consommation est du même ordre de grandeur que celle de l'Allemagne, qui consomme 106 ha par jour, et est parmi les plus élevées en Europe. De même que dans de nombreux pays européens, la progression de la consommation n'est plus liée à la croissance démographique. Le principal moteur de cette évolution est l'accroissement de la surface construite par habitant.

La surface habitable moyenne de plus de 50 m<sup>2</sup> par habitant met la Suisse en tête de la consommation de sol des pays européens.

<sup>3</sup> L'aménagement et le développement du territoire en Suisse. Rapport du groupe international d'experts. Zurich 2008.

<sup>4</sup> Depuis les années 1990, les grandes villes comme Zurich, Berne, Bâle et Genève ont commencé, avec l'appui de leur canton, à concrétiser la stratégie décrite en tirant parti des réserves intérieures. L'amélioration du réseau de transports publics de la Suisse est progressive avec l'objectif de la mise en place d'une fréquence semi-horaire entre les principales destinations. Un mélange urbain, avec des densités moyennes d'urbanisation plus basses, contrecarrerait une exploitation efficace et économique de ce système.

<sup>5</sup> ARE, dossier 1.08; 2008

<sup>6</sup> ARE, Statistique suisse des zones à bâtir 2007, Berne 2008

<sup>7</sup> Rapport final Raum+, Ministère de l'économie et de l'environnement du Bade-Wurtemberg, Stuttgart, décembre 2008

<sup>8</sup> Aperçu de l'état des constructions, de l'équipement et des terrains propres à la construction en application de l'art. 31 OAT

<sup>9</sup> Raum+ Schwyz. Projet modèle Potentiel de densification du milieu bâti par des surfaces d'habitat inexploitées.

(traduction)



Bernd Scholl, 1953, est depuis 2006 professeur ordinaire d'aménagement du territoire à l'Institut de développement du territoire et du paysage de l'EPFZ. Son enseignement et sa recherche sont principalement axés sur le management des surfaces dans le développement territorial local et supra-local, sur le développement du territoire et de l'infrastructure, sur les tâches transfrontalières et enfin sur le développement et la mise au point de méthodes et de processus novateurs dans l'aménagement et le développement du territoire.

# De nouvelles prescriptions pour les constructions hors de la zone à bâtir

• • • •

Jürg Rüedi  
[juerg.rueedi@jgk.be.ch](mailto:juerg.rueedi@jgk.be.ch)



En raison de sa superficie et de son urbanisation décentralisée, le canton de Berne se caractérise par un grand nombre de bâtiments situés en dehors de la zone à bâtir. Leur taille et leur typologie diffèrent considérablement d'une région à l'autre du canton, et appellent ainsi un traitement différencié. Cependant, dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire actuellement

en vigueur, toutes les régions et tous les cantons sont logés à la même enseigne. La réglementation des constructions hors de la zone à bâtir de la LAT est, d'une part, pas assez différenciée, d'autre part, trop précise. Elle ne répond que partiellement aux défis d'aujourd'hui. Le projet de révision totale de la LAT apporte-t-il de nouveaux outils?

Par le passé, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a fait l'objet de révisions en cascades. La construction en dehors de la zone à bâtir n'en a pas été freinée pour autant. La tentative de réguler ou de freiner la construction par des correctifs successifs est un échec. La réglementation de la LAT est devenue un tel dédale juridique que seuls les spécialistes en comprennent toutes les dispositions ou, en cas de litige, que seuls les tribunaux savent les interpréter.

Le personnel des services chargés de l'exécution de ces dispositions doit effectuer de savants calculs pour évaluer les demandes de permis de construire. La relative marge de manœuvre que laissait la disposition initiale de la LAT sur les transformations partielles a disparu. Les responsables de l'octroi des permis de construire se noient dans les calculs et ne savent plus évaluer avec une certaine hauteur de vue un dossier concernant un bâtiment traditionnel bien conservé.

On a réglementé ce qui était secondaire, pour déterminer, par exemple,

- si l'agrandissement d'un bâtiment a le droit de faire 110 ou 120 m<sup>2</sup>,
- si l'exploitant peut construire une annexe pour exercer une activité accessoire non agricole,
- si un garage peut être ajouté à une maison individuelle construite il y a 38 ans.

Force est de constater que les révisions antérieures n'ont pas permis de résoudre les problèmes essentiels auxquels les autorités sont confrontées. On cherche encore une réponse adéquate aux défis d'aujourd'hui.

#### **Paint-ball, accueil à la ferme et biogaz**

Avec l'accroissement des besoins de notre société, la pression sur les territoires situés en dehors de la zone à bâtir ne fait qu'augmenter. Notre société de loisirs demande des parcours

VTT, des terrains et des halles d'entraînement pour l'équitation, des places de jeux près des lignes de chemins de fer de montagne, des installations d'enneigement artificiel, des golfs ou des installations de paint-ball. Les changements structurels de l'agriculture entraînent la multiplication de grandes constructions agricoles telles que halles d'engraissement, hangars ou silos. Les agriculteurs dynamiques diversifient leurs activités en pratiquant l'accueil à la ferme, en organisant des événements et des fêtes et en meublant les alentours de leur ferme avec des installations de loisirs. De plus, la pression exercée par la politique pour produire notre énergie sans émission de CO<sub>2</sub> favorise l'implantation d'installations commerciales ou agricoles de production de biogaz, de projets d'éoliennes, de barrages plus hauts ou d'installations photovoltaïques.

#### **Différenciation régionale et nouvelle organisation des compétences**

Face à cette pression, qu'entreprend-on pour maîtriser les constructions hors de la zone à bâtir? En septembre 2003 déjà, le canton de Berne avait déposé une initiative cantonale demandant que la Confédération développe, en collaboration avec les cantons, un nouveau programme de promotion nuancé en faveur de l'espace rural, et allège les restrictions contenues dans la législation sur l'aménagement du territoire. L'initiative proposait également que soit déléguée aux cantons la compétence d'édicter des dispositions légales concernant le changement d'affectation d'espaces habitables qui ne sont plus utilisés à des fins agricoles.

Peu après, l'ARE a lancé et développé le projet de nouvelle conception de la construction hors de la zone à bâtir. Le canton de Berne est l'un des trois cantons partenaires à avoir participé à ce projet-pilote en 2005, visant à explorer

#### **Monitoring des constructions hors de la zone à bâtir**

Le canton de Berne compte 450'000 bâtiments, dont un quart est situé en dehors de la zone à bâtir. Cela représente un cinquième des bâtiments hors de la zone à bâtir en Suisse. Parmi eux, 17'000 bâtiments sont des habitations agricoles, dont 11'000 sont situées en zone agricole. Chaque année, la section des constructions de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne (OACOT) examine plus de 2'800 demandes de projets situés hors de la zone à bâtir. Un tiers des demandes examinées sont des projets de construction agricoles et sont par conséquent conformes à l'affectation de la zone.

de nouvelles pistes. Le modèle choisi reposait sur les trois piliers suivants: multifonctionnalité de la zone agricole, différenciation régionale et nouvelle organisation des compétences.

Ce modèle a permis aux cantons d'indiquer dans leur plan directeur les territoires qui, en vertu d'une stratégie d'ensemble du développement territorial, devaient bénéficier de possibilités de construire plus différenciées et de densités d'urbanisation variables.

#### **L'expérience bernoise est prometteuse**

Le projet-pilote a montré que ces nouveaux principes d'aménagement permettaient d'ouvrir une marge de manœuvre contrôlée tenant compte des structures d'habitat et des éléments architecturaux spécifiques des régions, ainsi que des différents besoins de développement. Quelques-uns des résultats expérimentés lors de cette opération-test ont inspiré l'élaboration du projet de révision totale de la LAT.

Dans des territoires à habitat dispersé bien délimités, mentionnés dans le plan directeur du canton de Berne, les



Quelle que soit la tournure que prendra la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, le principe fondamental de la séparation des territoires constructibles et non constructibles sera maintenu.

demandedes de transformation de bâtiments bien conservés peuvent être examinées sans trop de calculs. Pour des installations particulières dans le domaine de la production d'énergie, par exemple des éoliennes ou des installations de biogaz, nous travaillons avec des directives pratiques.

L'une des mesures les plus importantes pour maîtriser la construction en dehors de la zone à bâti est d'informer et de conseiller les propriétaires sur les effets de leur projet et sur les solutions possibles. Les visites sur place permettent de trouver des solutions conformes aux prescriptions de la LAT et de l'OAT. De nombreux projets de construction nécessitent toutefois une décision d'aménagement local. La commune concernée doit, par conséquent, se montrer disposée à adapter son plan de zones rapidement, en se conformant aux prin-

cipes reconnus de l'aménagement du territoire.

La future loi sur le développement territorial doit non seulement tenir davantage compte que ne le fait la LAT des spécificités régionales des cantons. Elle doit également offrir une simplification importante de la réglementation sur les constructions en dehors de la zone à bâti. Les cantons devraient pouvoir bénéficier à nouveau d'une plus grande marge de manœuvre. Une LAT qui prévoit plus de dix cas constitutifs de dérogations n'est pas à la hauteur de sa tâche. Il faut opter pour une nouvelle approche. Nous espérons beaucoup du contenu définitif et des réponses qu'apportera la future loi.

(traduction)

## P-LDTer: Constructions hors de la zone à bâti

### Le P-LDTer:

- se limite à établir les principes applicables aux constructions en dehors de la zone à bâti et offre la possibilité d'une concrétisation dans une ordonnance (art. 51, al. 3);
- prévoit, en zone rurale, des autorisations de construire d'une durée limitée pour les nouvelles constructions inhabitées ou les constructions pouvant être facilement enlevées (art. 61);
- priviliege les rénovations et les transformations de constructions et installations existantes (art. 52, al. 1, et art. 56) et n'autorise plus leur agrandissement que de manière restrictive (art. 56, al. 4);
- accorde aux cantons la compétence de prévoir, avec l'approbation du Conseil fédéral, une réglementation différente des constructions en dehors de la zone à bâti, qui soit taillée sur mesure et tienne mieux compte de la diversité régionale (art. 51).
- prévoit une taxe d'imperméabilisation des sols dans les zones rurales (art. 65) et une taxe sur les nouvelles surfaces habitables en zone rurale (art. 66).



Après des études d'architecture (HTL) à l'étranger, Jürg Ruedi, 1946, a effectué un stage en architecture et aménagement, puis travaillé dans un bureau bernois d'architecture, pour se tourner, dans les années 1970, vers l'administration. Il dirige depuis 2003 la section des constructions de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne.

# Tout n'est qu'une question d'application

• • • •

Lukas Bühlmann  
lukas.buehlmann@vlp-aspan.ch

©VLP-ASPAÑ, Berne



**La LAT est une loi concise, bien structurée et d'une utilisation aisée. Selon une approche fédéraliste, elle tient compte du mandat constitutionnel prévoyant que l'aménagement du territoire incombe pour l'essentiel aux cantons et que la Confédération dispose seulement d'une compétence au niveau des principes. La loi actuelle pré-**

**voit déjà tout ce qu'il faut pour un aménagement du territoire de qualité. Très complexes et difficiles à saisir dans leur globalité, les dispositions sur les constructions hors de la zone à bâtir constituent une exception. Certaines adaptations ponctuelles de la loi sont, par conséquent, nécessaires.**

Avec les conceptions et plans sectoriels de la Confédération, les plans directeurs cantonaux et les plans d'affectation et de quartier communaux, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) propose une panoplie d'instruments d'aménagement bien établis et adaptés à chaque échelle territoriale. Ces instruments peuvent encore être améliorés. Par ailleurs, le droit fédéral de l'aménagement du territoire actuellement en vigueur laisse une grande latitude pour créer d'autres instruments et procédures de planification. Ainsi, les cantons et les communes peuvent conduire leur développement territorial en établissant des conceptions directrices, des concepts de développement, des plans directeurs et diverses formes de plans localisés.

Quant aux aspects qualitatifs, ils sont pris en compte, notamment par le biais de concours d'idées, de concours de projets et de mandats d'études. En complément, il faut mentionner la possibilité de conclure des contrats dans le domaine de l'aménagement, pour lesquels les tribunaux suisses laissent également une grande marge de manœuvre. Les nombreux exemples réussis de planifications participatives montrent que l'on sait utiliser ces instruments un peu partout et à bon escient.

### Une loi presque parfaite

En Suisse, la hiérarchie des niveaux d'aménagement du territoire épouse la structure fédéraliste du pays: les plans sectoriels de la Confédération et les plans directeurs des cantons définissent les grandes lignes de l'affectation du sol, que les communes (sauf exception) affinent en établissant des plans d'affectation qui lient les propriétaires fonciers. Une protection juridique complète des personnes concernées par les plans d'affectation, ainsi que l'approbation obligatoire de ces derniers par le canton, garantis-

sent que le droit supérieur est respecté et que les communes n'outrepasse pas leurs compétences.

Une possibilité de contrôle analogue existe également entre la Confédération et les cantons, puisque la Confédération approuve les plans directeurs cantonaux. Lorsque la Confédération et les cantons ne parviennent pas à s'entendre ou qu'il existe des divergences de vues entre les cantons, la loi prévoit une procédure de conciliation. Au pire, il reste encore des possibilités de sanctions. Ainsi, la Confédération peut geler ses contributions aux mesures d'aménagement d'un canton s'il ne respecte pas l'obligation de coordination des planifications dans le plan directeur. Elle peut également édicter des zones d'affectation provisoire pour protéger des surfaces agricoles de valeur, de beaux paysages ou des monuments historiques. La LAT actuelle prévoit déjà tous les instruments nécessaires à un aménagement du territoire de qualité. Alors, pourquoi changer la loi? Il y a deux raisons à cela: d'une part, la loi n'est pas appliquée aussi bien que le législateur le souhaitait et, d'autre part, des défis nouveaux nécessitent quelques modifications ponctuelles de la loi.

### Le mitage du territoire se poursuit

Le déficit d'application de la LAT le plus criant est le surdimensionnement des zones à bâtir, qui provoque un mitage du territoire. Ces dernières années, quelques communes ont réduit leurs zones à bâtir trop vastes; dans leur majorité toutefois, elles n'ont pas fait le nécessaire. Parfois même, elles ont procédé à de nouveaux classements alors que les conditions n'étaient pas réunies pour le faire. Beaucoup de communes ont été séduites par des considérations à court terme, ignorant les conséquences négatives de telles opérations: répercussions sur les budgets ou sur la qualité de l'urbanisation.

### P-LDTer: Application de la LAT

#### Le P-LDTer:

- renforce les exigences demandées pour la planification directrice cantonale (art. 27 à 30);
- explicite la surveillance exercée par la Confédération sur les cantons (art. 71);
- prévoit comme mesures de sanction vis-à-vis des cantons retardataires l'exécution par substitution et la réduction des contributions fédérales (art. 73 et 74).

Les cantons, surtout au début de l'entrée en vigueur de la LAT, ont souvent assisté à cette évolution sans intervenir, alors qu'ils en avaient la possibilité. Même constat pour la Confédération par rapport aux cantons.

Hormis ces déficits dans l'application de la LAT, de nouveaux défis se sont posés ces dernières années, par exemple la coordination entre urbanisation et transports. Avec la mobilité croissante, cette question est brûlante d'actualité. Il est particulièrement difficile de corriger après coup des décisions de planification antérieures car les déclassements effectués aujourd'hui sont en général liés à une indemnisation.

Autre problème d'exécution de la LAT: les constructions hors de la zone à bâtir et l'aggravation du mitage du territoire dans les zones non constructibles. Les mutations structurelles de l'agriculture et une pression massive pour étendre l'urbanisation sur les terrains agricoles bon marché forcent la main des politiciens et des autorités, qui devraient au contraire être les garants de la séparation entre zones à bâtir et zones de non-bâtir. En conséquence, il a fallu modifier la LAT et l'OAT I (ordonnance sur l'aménagement du territoire) souvent et à intervalles rapprochés, si bien que plus personne ou presque ne maîtrise aujourd'hui la

législation sur les constructions hors de la zone à bâtir.

### Clarifications nécessaires

Le projet de loi sur le développement territorial met à juste titre l'accent sur le renforcement de la planification directrice cantonale, la planification des espaces fonctionnels, la nouvelle définition des zones à bâtir et la nouvelle réglementation des constructions en dehors de la zone à bâtir. Beaucoup de propositions sont à saluer. Néanmoins, presque autant de dispositions ne sont pas suffisamment réfléchies et méritent d'être retravaillées, voire complètement abandonnées. Il s'agit, par exemple, du nouvel instrument de la zone à affectation différée et de la taxe sur les nouvelles surfaces habi-

tables en zone rurale. Des clarifications sont également nécessaires sur la procédure détaillée de planification dans les espaces fonctionnels.

Les dispositions juridiques qui ont fait leurs preuves ne devraient pas être supprimées sans nécessité, comme la zone agricole et la zone protégée définies dans le droit fédéral. De plus, une consultation de la littérature existante sur la question des constructions en dehors de la zone à bâtir s'impose avant d'élargir encore la marge de manœuvre des cantons dans ce domaine. Le projet de loi est, à cet égard, très flou et n'apporte ni la sécurité juridique qui serait pourtant indispensable ici, ni plus de transparence.

Ainsi une révision partielle de la loi serait préférable à une révision totale. Il importe de distinguer l'indispensable du souhaitable. Une formulation claire

et compréhensible est tout aussi importante pour la bonne application de la loi que des instruments de contrôle et de sanction. Les mesures incitatives prévues dans la loi dans le domaine de l'aménagement du territoire dans les espaces fonctionnels, et pour le financement de solutions novatrices, sont des propositions intéressantes.

(traduction)



Lukas Bühlmann, 1957, juriste, travaille depuis 1990 à l'Association pour l'aménagement national VLP-ASPLAN dont il est devenu le directeur en 2003. Il a travaillé dans la section juridique de l'ARE de 1986 à 1990.



## **Editoriale**

Stephan Scheidegger  
Capo Sezione Diritto e Finanze ARE  
stephan.scheidegger@are.admin.ch



**«Lo sviluppo territoriale deve ritrovare  
la forma per affrontare il futuro»**

• • •

**Nel dicembre del 2008, il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione relativa alla revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio. Ha così messo in moto un dibattito urgente sul futuro dello sviluppo territoriale. La situazione nel nostro Paese, infatti, è molto cambiata rispetto a trent'anni fa, quando è entrata in vigore la legge sulla pianificazione del territorio. Oggigiorno, lo sviluppo territoriale ed economico dipende sempre più dagli spazi metropolitani, dagli agglomerati urbani e dalle città. La revisione della legge in corso intende tener conto di questi spazi funzionali che superano i confini politico-amministrativi. Nel contempo, si tratta di trovare nuove vie per risolvere meglio problemi urgenti nell'ambito dello sviluppo degli insediamenti e per arginare la perdita di terreno agricolo.**

**Le prime reazioni relative all'avamprogetto sulla legge federale sullo sviluppo territoriale che formalmente si presenta come una revisione totale della LPT in vigore, evidenziano che ampie cerchie riconoscono la necessità della revisione. Le opinioni divergono però considerevolmente per quanto riguarda l'impostazione di determinate soluzioni ai problemi proiettate al futuro. In particolare, la crescente importanza assunta**

**dagli spazi urbani, che trova riscontro nella nuova legge, non deve comportare una sensazione d'abbandono delle regioni rurali da parte della politica federale di sviluppo territoriale.**

**Si tratta quindi di trovare, nelle successive tappe, un equilibrio tra gli spazi urbani e quelli rurali. Il processo avviato lo scorso dicembre promette quindi interessanti sviluppi ben al di là del termine della procedura di consultazione. Le prese di posizione pervenute decideranno l'aspetto finale del nuovo diritto federale in materia di assetto territoriale. Grande importanza riveste la posizione dei Cantoni, responsabili della messa in atto della legge. Si dovrà quindi collaborare intensamente con loro durante tutta la successiva procedura di revisione. Infatti, è solo tramite una collaborazione costruttiva e critica che si potrà rimettere in forma per il futuro lo sviluppo territoriale. È questa la vera sfida per una soluzione sostenibile ai molteplici problemi legati al nostro territorio.**

**(traduzione)**



# **Il progetto di revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio in consultazione**

• • • •

Stephan Scheidegger  
stephan.scheidegger@are.admin.ch



**La legge federale sullo sviluppo territoriale (LSTe) intende considerare le sfide poste da una Svizzera sempre più urbana senza trascurare le aree rurali. L'avamprogetto tiene conto dell'accresciuta importanza di città e**

**agglomerati e vuole contrastare l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio. Fondamentalmente, l'attuale ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni verrà mantenuta.**



A norma dell'articolo 75 della Costituzione federale, la pianificazione del territorio serve all'utilizzazione parsimoniosa e appropriata del suolo e a un ordinato insediamento del territorio. A trent'anni dall'entrata in vigore della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700), questi obiettivi costituzionali relativi all'assetto del territorio non sono ancora stati raggiunti. Come constata l'ARE nel suo Rapporto sullo sviluppo territoriale del 2005, lo sviluppo territoriale in Svizzera non soddisfa i criteri di sostenibilità. Anche il gruppo peritale internazionale sotto la direzione di Bernd Scholl incaricato dall'ARE è giunto alla conclusione che la pianificazione del territorio in Svizzera è buona, ma non ancora buona abbastanza.

Ogni secondo, in Svizzera, va perso un metro quadrato di terreno coltivo.

L'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio e la perdita di terreno coltivo rappresentano quindi un problema centrale. Anche le zone edificabili, specialmente nelle regioni periferiche, sono spesso sovradimensionate. Inoltre, la legge federale del 1979 sulla pianificazione del territorio, tuttora in vigore, era stata concepita sullo sfondo di una Svizzera allora a carattere ancora prettamente rurale. La realtà territoriale che si presenta oggi è però sostanzialmente diversa, nel senso che gli spazi metropolitani, gli agglomerati urbani e le città svolgono un ruolo molto più significativo rispetto a trent'anni fa. Questi importanti attori dello sviluppo territoriale odierno non vengono neppure citati nella legge attuale.

Anche se molte parti della legge in vigore si sono dimostrate valide e anche se la revisione proposta non intende in

alcun modo suggerire che tutto sia da rifare, in considerazione dei mutamenti a livello territoriale e delle esperienze degli ultimi anni s'impone un riesame completo della LPT.

### Mantenere i principi essenziali

Secondo l'articolo 75 della Costituzione federale, la pianificazione del territorio, nell'ambito dei principi stabiliti dalla Confederazione, spetta ai Cantoni. A questo proposito, la revisione della LPT non comporterà dei cambiamenti. Non-dimeno, la Confederazione è chiamata ad assumere più coerentemente, entro il quadro costituzionale, la propria corresponsabilità nell'attuazione degli obiettivi di pianificazione. Segnatamente per quanto concerne il contenuto minimo dei piani direttori cantonali si dovranno quindi in futuro fornire ai Cantoni indicazioni più precise.

Di importanza fondamentale sarà anche in futuro la divisione tra la zona edificabile e non edificabile. Ciò è essenziale soprattutto per l'agricoltura, a motivo della scissione del mercato fondiario che ne consegue. Così, infatti, si assicura la possibilità di una produzione agricola su un terreno ottenibile relativamente a basso costo. Il principio della divisione delle zone assume quindi un'importanza centrale. Questo significa però ammettere solo con massima moderazione le destinazioni a scopo non agricolo fuori delle zone edificabili.

### Le principali novità in breve

L'ordine delle novità presentate nel seguito rispetta la sistematica del disegno di legge.

#### *1. Le basi giuridiche del Progetto territoriale Svizzera*

La nuova legge sullo sviluppo territoriale fornirà al Progetto territoriale Svizzera una base legale giuridica (art. 14 AP-LSTE). Per quanto riguarda l'indi-

rizzo sostanziale e la modalità di elaborazione, il progetto di legge messo in consultazione si orienta al Progetto territoriale attualmente in elaborazione. Nell'ottica dello sviluppo territoriale auspicato, il Progetto territoriale conterrà sia le strategie quadro per la Svizzera in generale sia strategie specifiche per singoli spazi. Inoltre, l'avamprogetto in consultazione sottolinea chiaramente che il Progetto territoriale deve essere elaborato in stretta collaborazione con i Cantoni, le Città e i Comuni. Questa partecipazione assumerà quindi anche in futuro una grande importanza nell'ambito dell'elaborazione, rispettivamente dell'adattamento del Progetto territoriale. Per quanto riguarda l'obbligatorietà, l'avamprogetto prevede che il Progetto territoriale, una volta adottato dal Consiglio federale, diventi vincolante per le autorità a tutti i livelli statali così come per gli altri soggetti preposti a compiti pubblici della Confederazione (art. 18 cpv. 1 AP-LSTe). In tal modo, si intende orientare la pianificazione della Confederazione e quella dei Cantoni in una direzione decisa e auspicata in comune.

*2. Pianificazione negli spazi funzionali*  
I problemi territoriali possono sempre più raramente essere risolti entro i confini politico-amministrativi dati. La determinazione e l'attuazione dello sviluppo territoriale auspicato richiedono quindi sempre più un approccio comune da parte di più enti pubblici, sia nelle zone urbane che in quelle rurali. Segnatamente nei settori dello sviluppo degli insediamenti e dei trasporti, della salvaguardia di paesaggi pregevoli, dell'approvvigionamento e dello smaltimento nonché in quello delle infrastrutture, occorre pianificare maggiormente anche a livello multiterritoriale. Con gli articoli 21 segg. AP-LSTe s'intende colmare la sostanziale lacuna in questo senso della legge attuale.

La Confederazione e i Cantoni dovranno integrare i risultati più importanti

### **Pianificazione del territorio: revisione parziale invece di una nuova legge**

**Il Consigliere federale Moritz Leuenberger ha avuto il 15 maggio 2009 a Berna un incontro con rappresentanti della Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), durante il quale sono stati definiti il modo di procedere e le forme di collaborazione fra Confederazione e Cantoni per la revisione della legge sulla pianificazione del territorio.**

**Il 17 aprile 2009 si è conclusa la procedura di consultazione sull'avamprogetto della legge federale sullo sviluppo territoriale (LSTe) elaborato dal Consiglio federale. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) ha ricevuto oltre 250 pareri al riguardo. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione è favorevole a una revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT), ormai vecchia di trent'anni, ma respinge l'idea di una revisione totale. Secondo la Costituzione federale la pianificazione del territorio è di competenza dei Cantoni. Questi ultimi ritengono tuttavia esagerata una revisione totale della LPT e desiderano essere maggiormente coinvolti nei lavori di revisione. Il Consigliere federale Leuenberger ha quindi discusso con una delegazione della DCPA presieduta dal Consigliere di Stato Markus Kägi (ZH) il modo di procedere, in particolare per quanto riguarda la maggiore collaborazione fra i due livelli dello Stato coinvolti, cioè Confederazione e Cantoni. In primo piano vi è ora una revisione parziale della LPT, come controprogetto indiretto all'»iniziativa per il paesaggio». Al riguardo, la Confederazione e i Cantoni vogliono instaurare una stretta collaborazione attraverso un gruppo di lavoro che si riunirà per la prima volta prima delle vacanze estive. Nel contempo, verranno inoltre avviati i lavori per una revisione fondamentale della LPT.**

delle pianificazioni transregionali nelle loro pianificazioni settoriali rispettivamente nei loro piani direttori. Con l'approvazione o adozione da parte della Confederazione, i risultati diventeranno vincolanti per le autorità di tutti i livelli (art. 22 AP-LSTe).

Infine, anche i programmi d'agglomerato, già collaudati nella pratica, otterranno una base legale con la nuova legge sullo sviluppo territoriale (art. 23 AP-LSTe). L'avamprogetto si limita a stabilire regole basiliari. Ai Cantoni è lasciata libertà per quanto riguarda il loro ambito d'applicazione, l'organizzazione interna e l'attuazione. Anche in futuro, il sostegno finanziario si limiterà ai programmi d'agglomerato nell'ambito degli insediamenti e dei trasporti. I mezzi previsti a tal fine sono già predisposti nel Fondo infrastrutturale. Per altri programmi d'agglomerato che ad esempio mirano a

conciliare misure nei settori dell'integrazione o della cultura, obiettivo di per sé utile ed auspicato, non è previsto un sostegno finanziario da parte della Confederazione.

### *3. La pianificazione direttrice cantonale*

Il piano direttore cantonale resterà, anche nella nuova legge sullo sviluppo territoriale, lo strumento centrale di direzione e di coordinazione della pianificazione del territorio. L'avamprogetto mira ad un suo rafforzamento. L'AP-LSTe considera la pianificazione direttrice come un processo di costante confronto con i problemi territoriali, siano essi nuovi o semplicemente mutati. I problemi vanno risolti al loro sorgere. Il processo della pianificazione direttrice non deve sfociare nel piano direttore solo quando la pianificazione è conclusa per tutti i settori, bensì non appena un problema emer-

gente è maturo per essere trattato nel piano direttore (cfr. art. 27 cpv. 1, 1a frase AP-LSTe). Altrimenti c'è il pericolo che il piano direttore diventi una semplice conferma di ciò che già da tempo è stato realizzato nel territorio. Una novità sono le disposizioni relative al contenuto minimo dei piani direttori cantonali (artt. 27-30 AP-LSTe). L'articolo 6 della legge attualmente in vigore prescrive unicamente i temi su cui elaborare le basi fondamentali. L'articolo 8 della LPT relativo al contenuto minimo dei piani direttori appare in larga misura privo di contenuti. Questa lacuna viene ora corretta. La nuova legge propone chiare disposizioni di contenuto nei settori insediamento (art. 28 AP-LSTe), trasporti (art. 29 AP-LSTe), nonché natura e paesaggio, agricoltura e pericoli naturali (art. 30 AP-LSTe).

L'attenzione è rivolta in particolare allo sviluppo degli insediamenti: i Cantoni devono illustrare in particolare quali misure intendono adottare per indirizzare lo sviluppo in senso centripeto. Si tratta di un punto centrale, considerato che le zone edificabili attualmente delimitate presentano tuttora riserve non edificate di almeno 50'000 ettari, a cui si aggiungono 18 milioni di metri quadrati di aree industriali, commerciali e artigianali dismesse. Le competenze cantonali nel settore della pianificazione del territorio restano garantite, in quanto vengono prescritti solo i temi da trattare nel piano direttore. Le modalità d'attuazione restano di appannaggio cantonale.

Nuovi nel progetto di revisione sono l'esplicita riserva di trattamento nel piano direttore di progetti aventi ripercussioni considerevoli sul territorio e sull'ambiente (art. 27 cpv. 5 AP-LSTe) nonché l'obbligo di concentrare le utilizzazioni industriali e commerciali e i grandi generatori di traffico d'importanza regionale in poli di sviluppo da definire nel piano direttore (art. 28 cpv. 2 AP-LSTe).

Attualmente, un piano direttore cantonale, a seconda di quanto previsto dal



diritto cantonale, può assumere carattere vincolante all'interno del Canton già con l'approvazione delle autorità cantonali. Secondo la nuova legge, l'approvazione del piano direttore da parte della Confederazione sarà costitutiva per le autorità di tutti i livelli (art. 34 cpv. 1 AP-LSTe).

#### **La gestione delle zone edificabili e la disponibilità di terreno edificabile**

Dato che le zone edificabili sono spesso ancora sovradimensionate, i Cantoni devono essere obbligati a procedere a una verifica e eventualmente a un adeguamento di tali zone. L'avamprogetto prevede a tal fine un termine di cinque anni dall'entrata in vigore della nuova legge (art. 84 AP-LSTe). Per l'adattamento delle zone edificabili sovradimensionate, il disegno di legge prevede lo strumento legale transitorio delle zone edificabili di riserva, in cui valgono le regole della zona non edificabile. Dovesse esserci più tardi la necessità di riazzonamenti, andran-

no assegnati alla zona edificabile prioritariamente fondi incorporati nella zona di riserva. Ciò permette normalmente di assegnare un fondo alla zona edificabile di riserva senza necessità d'indennizzo. In futuro, inoltre, le nuove delimitazioni di zone edificabili non andranno più valutate solo dal punto di vista comunale, ma anche da quello regionale (art. 40 cpv. 2 lett. b AP-LSTe).

Uno dei motivi per cui in passato le zone edificabili si sono eccessivamente estese risiede anche nel fenomeno della tesaurizzazione. L'AP-LSTe propone quindi nuove disposizioni che mirano a migliorare la disponibilità di terreno edificabile. Con ciò si intende impedire in futuro la delimitazione di nuovo terreno edificabile solo perché le riserve disponibili non sono destinate all'utilizzazione prevista. Per questo motivo, viene rivalutata la ricomposizione particolare, anche e soprattutto fra Comuni (art. 45 AP-LSTe) e introdotto l'obbligo di costruire (art. 47 AP-LSTe).



Paesaggio montano alpino non edificato, un successo della pianificazione del territorio

### Le zone coltive

Le zone coltive sono le zone al di fuori di quelle edificabili. Questi due tipi di zona sono complementari: tutto il territorio che non è stato assegnato a una zona edificabile fa quindi parte delle zone coltive.

Nell'avamprogetto si rinuncia a una regolamentazione esplicita delle singole funzioni delle zone coltive, come l'agricoltura, la biodiversità, la protezione della natura e del paesaggio, la ricreazione e il tempo libero. Sono i Cantoni a determinare cosa e dove vogliono realizzare nelle loro zone coltive. In considerazione dell'importanza dell'agricoltura, è evidente che i Cantoni continueranno a delimitare zone agricole come espressione specifica delle zone coltive. Quindi, la preoccupazione manifestata talvolta per cui il disegno di legge messo in consultazione intenderebbe sopprimere le zone agricole, non ha motivo d'esistere. L'unica differenza rispetto all'attuale situazione giuridica è che il termine «zona agricola» non viene più utilizza-

to nel diritto federale. I Cantoni sono comunque obbligati, in sede di pianificazione delle loro zone coltive, a provvedere affinché vi siano sufficienti superfici per la produzione agricola (art. 48 cpv. 3 AP-LSTe).

In futuro, i Cantoni disporranno di più estese possibilità di sistemazione del territorio al di fuori delle zone edificabili. Questo dovrebbe portare a regolamentazioni più rispettose delle varie situazioni ed esigenze cantonali. Si tiene così conto della frequente critica per cui le regolamentazioni a livello nazionale non rispetterebbero la molteplicità del nostro Paese. Tuttavia, vista l'importanza che riveste l'attività di costruzione al di fuori della zona edificabile e in considerazione degli obiettivi costituzionali dello sviluppo territoriale, il legislatore federale non può rimettere questa tematica ai soli Cantoni. Il disegno di legge si limita però ai principi che, se necessario, potranno essere meglio specificati a livello di ordinanza. Ma, a differenza di oggi, le regolamentazioni del diritto federale non saranno più intoccabi-

li. I Cantoni avranno invece la possibilità di emanare a date condizioni regolamentazioni che si discostano dalle concretizzazioni previste a livello di ordinanza. Va detto però che per questo tipo di regolamentazioni il progetto di legge prevede l'approvazione da parte del Consiglio federale.

### Osservazioni concernenti altri temi

Per completezza va detto che l'avamprogetto di revisione incoraggia maggiormente soluzioni innovative. I progetti modello in particolare, con i quali sono state fatte esperienze positive specialmente nell'ambito della politica d'agglomerato, otterranno una base giuridica esplicita. In avvenire, tali progetti saranno impiegati maggiormente anche nei settori dello sviluppo sostenibile degli insediamenti e delle sinergie nello spazio rurale. In futuro è prevista la possibilità di un sostegno finanziario in un quadro più ampio rispetto a quello attuale.

Infine, in futuro, l'edificazione o l'utilizzazione di terreno fuori delle zone edificabili per scopi non agricoli non sarà più gratis. L'avamprogetto propone delle imposte corrispondenti (imposta per l'impermeabilizzazione e su superfici abitabili, artt. 65-69 AP-LSTe). I Cantoni hanno facoltà di prevedere ulteriori tasse cantonali (art. 70 AP-LSTe).

(traduzione)

●  
Stephan Scheidegger, 1961, è avvocato ed economista aziendale. Come capo giurista dell'ARE e Capoazione Diritto e finanze, ha partecipato in modo determinante alla stesura del disegno di legge messo in consultazione per una revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio. È anche responsabile della precedente revisione parziale della LPT.

# **La storia lo dimostra: ci vuole coraggio e spirito da pioniere**

• • • •

Martina Koll-Schretzenmayr



**La revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) è alle porte. Uno sguardo alla cronistoria della LPT del 1979 rivela quanto coraggio e spirito pionieristico sia stato dimostrato dai suoi ideatori al momento della sua nascita. Il mandato previsto dalla Costituzione fede-**

**re per la pianificazione del territorio non è mai mutato. Oggi vi si aggiungono nuove sfide come il dettame della sostenibilità, la problematica degli agglomerati urbani e lo sviluppo centripeto degli insediamenti. Il nostro Paese necessita nuovamente di un'azione pionieristica e lungimirante.**

La legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) del 22 giugno 1979 è stata un'opera pionieristica. Senza questa legge, la Svizzera attuale avrebbe tutt'altro aspetto e non ci piacerebbe affatto. Per valutare la portata dell'azione pionieristica della LPT, è necessario confrontarsi con la storia della sua nascita. Infatti, ogni legge si orienta, quale struttura d'ordinamento vincolante, alla realtà sociale, economica e tecnica e appunto anche a quella territoriale. La legge fa quindi sempre riferimento alla realtà effettiva. Questo vale anche per la legge sulla pianificazione del territorio. Uno sguardo al passato aiuta a comprendere a quali sfide la LPT ha saputo dare un'adeguata risposta. Questa retrospettiva evidenzia anche quanta lungimiranza, quanto coraggio e quanta perseveranza hanno dimostrato i pionieri della pianificazione durante la lunga e spesso difficolcosa marcia verso la sua realizzazione.

#### **Il faticoso sviluppo di uno strumentario**

Già all'inizio degli anni trenta, la protezione del paesaggio fu motivo, per una ristretta cerchia di entusiasti, soprattutto architetti, per iniziare ad affrontare questioni di pianificazione nazionale. Il loro obiettivo era l'ordinamento, in città e in campagna, dello spazio e delle sue utilizzazioni a favore del singolo individuo e la salvaguardia di una certa estetica nello spazio edificato. Da principio, tuttavia, questi intenti pianificatori non trovarono alcun riscontro sul piano politico a causa del timore che pianificazione coincidesse con espropriazione.

Il dopoguerra portò alla crescita economica e al consumo di massa. In nessun altro decennio precedente, l'industrializzazione e i nuovi stili di vita provocarono mutamenti così profondi dell'ambiente come negli anni cinquanta. Ma né l'opinione pubblica né le cerchie politiche erano dispo-

ste a confrontarsi con la necessità di una «urbanizzazione ordinata del Paese». Lo scetticismo nei confronti di ogni forma di economia pianificata o di pianificazione era troppo forte all'ombra della guerra fredda. Si lasciò quindi libero il campo ad un ridotto numero di urbanisti locali e regionali disposti ad impegnarsi che dovettero dapprima sviluppare con fatica, durante la loro quotidiana attività professionale, gli strumenti necessari.

#### **La città diventa una sfida**

Negli anni sessanta gli eventi conobbero una brusca accelerazione. Il fenomeno dell'immigrazione dall'estero, il trasferimento dalla campagna alla città e l'aumento della superficie abitabile pro capite determinarono una penuria di alloggi. Subentrò un enorme boom edilizio, l'economia si surriscaldò. Il trionfo dell'automobile fu all'origine di una sfrenata espansione delle città nel territorio. Le nefaste conseguenze legate al fenomeno dell'espansione disordinata degli insediamenti e all'esplosione dei prezzi fondiari superarono il grado di sopportazione di molti gruppi della popolazione. Alla fine dei «lunghi anni cinquanta» si iniziò ad abbandonare l'idea fissa di un «avanti tutta!» a tutti i costi e a chiedersi maggiormente «dove vogliamo andare?». Sullo sfondo di questo sviluppo non privo di tensioni, i fautori della pianificazione del territorio riuscirono ad ottenere l'adesione di un crescente numero di politici alla lotta contro la speculazione fondiaria. Si riconobbe la necessità di una politica in materia fondiaria. A partire dalla metà degli anni sessanta, la pianificazione del territorio venne riconosciuta sempre più come un compito di politica nazionale anche a livello federale a partire dall'incentivazione dell'edificazione degli alloggi. La sfida della «città» era quindi già rilevante per la LPT, anche se non venne tematizzata in modo esplicito.

Finalmente, nel 1969, si riuscì ad ancorare la pianificazione del territorio a livello costituzionale (art. 22 quater Cost.). Come catalizzatori agirono anche l'abbinamento, politicamente opportuno nel contesto della guerra fredda, della pianificazione del territorio alla protezione della proprietà (art. 23 ter Cost.) e la messa in risalto del suo significato per la difesa generale. Si era così rotto il ghiaccio: la via verso una legge sulla pianificazione del territorio era aperta. Prima però, bisognava elaborarla. In quel momento la Svizzera si trovava in pieno boom economico: una situazione delicata. Una delle azioni più coraggiose nella storia svizzera della pianificazione fu quindi il decreto federale su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio del 17 marzo 1972. Il decreto esortava i Cantoni a delimitare quelle zone in cui l'edificazione doveva essere momentaneamente limitata o impedita.

#### **La pianificazione del territorio necessita di strumenti efficaci**

Tuttavia, fu solo negli anni della recessione, dopo lo shock della crisi del petrolio, che si riuscì ad istituzionalizzare definitivamente, con la legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio, la pianificazione del territorio in Svizzera. Il principio della divisione rigorosa tra zona edificabile e zona non edificabile concretizzò il mandato costituzionale relativo alla pianificazione del territorio che postula un'utilizzazione appropriata del suolo e un insediamento ordinato del territorio. Dal punto di vista attuale, è un vero peccato che, dall'entrata in vigore della LPT, il divieto di costruire al di fuori delle zone edificabili sia stato gradualmente indebolito, riducendo così l'efficacia della pionieristica netta divisione tra zona edificabile e zona non edificabile.

Al di là di questo, la LPT, con le concezioni, i piani settoriali, i piani direttivi



tori dei Cantoni e i piani di utilizzazione mise per la prima volta a disposizione della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni strumenti unitari per la realizzazione del mandato di pianificazione.

In retrospettiva, possiamo constatare che una delle difficoltà maggiori incontrate dai pionieri della pianificazione del territorio fu la conquista del palcoscenico politico. Oggigiorno, invece, la pianificazione del territorio come compito politico-istituzionale è incontestata. I temi principali della LPT, la protezione del paesaggio e l'insediamento ordinato, sono anzi più che mai attuali. Ad essi si è aggiunta la necessità di uno sviluppo centripeto degli insediamenti, che non va considerato come un semplice riciclaggio di

aree dismesse. La revisione totale della legge sulla pianificazione del territorio richiede quindi dagli attori attuali almeno il coraggio dei pionieri della pianificazione del territorio di allora, quando introdussero il principio della divisione netta tra zona edificabile e zona non edificabile. La mancanza di una visione chiara di una «Svizzera a sviluppo centripeto» sarebbe un segno di mancanza di coraggio. Anche oggi è richiesta lungimiranza per mettere a disposizione della pianificazione svizzera del territorio strumenti efficaci affinché possa reagire in modo adeguato alle sfide attuali e condurre così il Paese verso un futuro di successi.

(traduzione)



Martina Koll-Schretzenmayr è nata in Baviera nel 1967. Ha studiato geografia, storia e pianificazione del territorio ad Augusta, Monaco e Zurigo. Nel 1988 ha conseguito il dottorato all'istituto ORL di Zurigo sul tema del riciclaggio delle aree dismesse. Negli ultimi anni, il suo lavoro di ricerca è incentrato prevalentemente sull'analisi dell'interazione tra la dinamica socioeconomica e i cambiamenti della massa edificata nella città nucleo. È autrice del libro pubblicato nel 2008 dalla NZZ Libro «*Gelungen-misslungen? Die Geschichte der Raumplanung Schweiz*».

# **Lo sviluppo territoriale sostenibile necessita di un nuovo slancio**

• • • •

Daniel Wachter  
[daniel.wachter@are.admin.ch](mailto:daniel.wachter@are.admin.ch)



**La Svizzera vuole promuovere uno sviluppo sostenibile del territorio. Le basi a tal fine esistono: si tratta di documenti centrali della pianificazione svizzera del territorio, come le Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero del 1996 o l'avamprogetto approvato lo scorso anno dal Consiglio fe-**

**derale per una legge federale sullo sviluppo territoriale. Un'analisi dimostra che la nuova proposta di legge colma le lacune presenti nel vigente diritto in materia di pianificazione del territorio relative allo sviluppo sostenibile.**

Uno sviluppo sostenibile del territorio deve conciliare le esigenze economiche, sociali ed ambientali poste al territorio. Ricerche pilota e documenti determinanti della politica europea concernente l'assetto territoriale, in particolare lo Schema di sviluppo dello spazio europeo SSSE del 1999 e il documento che lo seguì, l'Agenda territoriale del 2007, nonché le Linee guida per lo sviluppo territoriale sostenibile del continente europeo del Consiglio d'Europa (Principi direttivi CEMAT) del 2000, definiscono gli aspetti centrali dello sviluppo territoriale sostenibile. Ne fanno parte:

- uno sviluppo territoriale policentrico attraverso uno sviluppo socioeconomico equilibrato delle regioni e il miglioramento della loro competitività;
- la coesione territoriale tramite buone relazioni tra città e campagna, una raggiungibilità equilibrata e un accesso equivalente all'informazione e alla conoscenza;
- insediamenti con un'alta qualità di vita;
- una gestione consapevole delle basi vitali naturali, la protezione dell'ambiente e la prevenzione dei pericoli naturali;
- la protezione del suolo e un consumo parsimonioso delle superfici;
- la salvaguardia e l'utilizzazione avveduta del patrimonio culturale.

#### **Lo sviluppo territoriale svizzero non è sostenibile**

In realtà, le tendenze dello sviluppo territoriale in Svizzera si discostano molto da questi obiettivi, fatto ampiamente documentato dal Rapporto sullo sviluppo territoriale del 2005 dell'ARE. L'importanza delle città e degli agglomerati urbani come motori dell'economia e dell'innovazione aumenta, così come l'acutezza della problematica sociale che ne consegue. Contemporaneamente, l'espansione della superficie abitata aumenta in termini percentuali più della crescita demografi-

ca. La continua suburbanizzazione, il crescente numero delle economie domestiche, l'aumento delle esigenze della società del tempo libero generano un aumento della domanda di superficie. Ciò si riflette nell'espansione delle zone insediativa e nell'avanzamento della proliferazione insediativa nel territorio. Tutto questo rende difficoltosa un'organizzazione dei trasporti rispettosa delle risorse così come il mantenimento e lo sviluppo della qualità urbana. Una sfida ulteriore dal punto di vista dello sviluppo sostenibile è rappresentata dai mutamenti climatici e dalla scarsità dei vettori energetici fossili. L'abitare e la mobilità sono infatti responsabili per i due terzi del consumo energetico. Anche i pericoli naturali dovuti ai mutamenti climatici rappresentano una minaccia per lo sviluppo territoriale del futuro.

#### **Le lacune nel vigente diritto di pianificazione del territorio**

Una valutazione della pianificazione del territorio dal punto di vista della sostenibilità deve orientarsi in base alle seguenti domande:

- gli obiettivi della pianificazione del territorio corrispondono a quelli dello sviluppo sostenibile?
- si dispone di misure e strumenti adatti al conseguimento di tali obiettivi?
- esistono regolamentazioni istituzionali atti a sostenere il raggiungimento degli obiettivi?
- esistono meccanismi di esecuzione e di controlling adatti a promuovere il raggiungimento degli obiettivi?

La legge federale sulla pianificazione del territorio del 1979 prevede obiettivi e principi per ogni dimensione dello sviluppo sostenibile e questo pur essendo stata concepita prima che prendesse forma il discorso sulla sostenibilità. Anche il rapporto del Consiglio federale sulle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero del 1996 si ispira esplicitamente al concetto di

sostenibilità. In particolare, l'idea di base di un sistema integrato di città e regioni rurali appare in sintonia con le caratteristiche summenzionate di uno sviluppo territoriale sostenibile così come auspicato dall'UE e dal Consiglio d'Europa. È altresì vero che gli obiettivi sono formulati in forma relativamente generica e poco efficace.

Secondo l'analisi del Rapporto sullo sviluppo territoriale del 2005, alcune delle maggiori lacune si situano in particolare a livello di strumenti, misure, regolamentazioni istituzionali e meccanismi d'esecuzione. Alcuni esempi:

- mancano strumenti atti a motivare gli attori attraverso incentivi economici e finanziari;

- come eredità del periodo anteriore alla pianificazione federale del territorio, le zone edificabili sono sovradiandionate e non è stato finora possibile procedere a una loro riduzione a una misura conforme alla legge;
- mancano strumenti efficaci per arginare e densificare gli insediamenti;
- l'attribuzione delle competenze a livello cantonale e comunale rende difficile una pianificazione adeguata degli spazi funzionali;
- il controlling, cioè l'osservazione del territorio e gli strumenti strategici per una valutazione precoce degli effetti della pianificazione, sono insufficienti.

#### **Le novità comportano miglioramenti**

L'avamprogetto della legge federale sullo sviluppo territoriale intende apportare miglioramenti a tutti i livelli citati. Gli obiettivi della pianificazione del territorio vengono aggiornati e completati. Il previsto Progetto territoriale Svizzera li esporrà in dettaglio. Vanno visti in tale contesto anche i più dettagliati requisiti minimi previsti per la pianificazione direttrice. Questo significa che gli obiettivi sostanzialmente sostenibili della pianificazione del territorio saranno stabiliti in modo più vincolante. Sarebbe auspicabile che oltre le precisazioni relative ai temi



La pianificazione territoriale assicura il suolo per un'agricoltura sostenibile e diversificata

classici insediamento, trasporti, natura e paesaggio fosse maggiormente rivalutata anche la tematica energia/clima come elemento chiave della sostenibilità.

Infatti, benché il disegno di legge includa anche una disposizione per cui la pianificazione d'utilizzazione dovrrebbe sostenere altresì l'utilizzazione razionale dell'energia e l'impiego di risorse energetiche rinnovabili, sarebbe meglio se la pianificazione energetica territoriale fosse introdotta a tutti i livelli statali e considerasse gli aspetti dell'infrastruttura energetica, dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili.

L'avamprogetto prevede anche misure per l'adattamento delle zone edificabili spesso sovradimensionate e vuole introdurre nuovi strumenti, come il

programma d'agglomerato. Quest'ultimo dovrebbe consentire una pianificazione coordinata degli agglomerati e contemplare strumenti dell'economia di mercato, come, ad esempio, un'imposta per l'impermeabilizzazione di fondi o su superfici abitabili. In questo modo, l'avamprogetto supplisce alle lacune strumentali del vigente diritto di pianificazione del territorio.

Nella stessa direzione mirano i miglioramenti a livello istituzionale. In particolare, vengono disposte maggiori condizioni in materia di collaborazione intercomunale e intercantonale, estesa a tutto l'agglomerato, al fine di rafforzare la pianificazione degli spazi funzionali.

Concludendo, si può dire che in generale il disegno di legge aiuterà a gestire lo sviluppo territoriale in modo più

sostenibile. La procedura di consultazione ha però posto in evidenza che non tutte le misure proposte trovano i necessari consensi politici. Il dibattito che seguirà mostrerà se e in che misura il diritto di pianificazione del territorio potrà essere maggiormente orientato ai sensi della sostenibilità.

(traduzione)



Daniel Wachter, 1961, geografo, dirige la sezione Sviluppo sostenibile dell'ARE che coordina la politica dello sviluppo sostenibile in Svizzera. Inoltre, come attività accessoria, è professore incaricato per lo sviluppo sostenibile all'Università di Zurigo.

## **«Ciò che ha dovuto imparare Basilea Città, vale per la Svizzera in generale»**

• • • •

Intervista: Pieter Poldervaart  
Foto: Henri Leuzinger



**Il più piccolo Cantone svizzero ha appreso, nel corso dei decenni, che solo una pianificazione transfrontaliera può avere successo. Hans-Peter Wessels, direttore del Dipartimento delle costruzioni e dei trasporti, è convinto dei vantaggi di un approccio in termini di spazi funzionali. Secondo Wessels, la revisione della legge sullo sviluppo territoriale dovrebbe sostenere una pianificazione del territorio comune.**

Hans-Peter Wessels, 1962, ha studiato scienze naturali al Politecnico di Zurigo (ETH). Dopo avervi svolto diverse funzioni, tra l'altro come referente del vicepresidente per la ricerca e le relazioni economiche e come direttore ad interim del Centro svizzero di Calcolo Scientifico (CSCS) di Manno (TI), ha lavorato come direttore del Pharmazentrum Basilea-Zurigo presso l'Università di Basilea. Dal 2006 al 2009 è stato responsabile della Promozione economica dei due Semicantoni basiliensi (BaselArea). Dal 2009 è Consigliere di Stato del Cantone Basilea Città e presiede il Dipartimento delle costruzioni e dei trasporti.

**Signor Wessels, lei è in carica dal febbraio del 2009 ed ha innumerevoli dossier da affrontare. Quale importanza vi assume la pianificazione del territorio?**

Ciò che più mi attrae del Dipartimento delle costruzioni e dei trasporti è la vicinanza alle esigenze della popolazione. Ma ci sono delle eccezioni: una di queste è la pianificazione del territorio. Si tratta di una materia relativamente astratta e orientata al lungo termine. Ad esempio, è molto meno emozionale della raccolta gratuita degli ingombranti che effettuiamo attualmente. Anche se l'importanza della pianificazione del territorio è decisamente maggiore, non si tratta di una materia molto popolare.

**Il 20 gennaio, Basilea Città ha presentato il suo nuovo piano direttore. Quali sono i suoi punti qualificanti?**

In confronto ad altri Cantoni, Basilea Città si trova in una situazione particolare: con 37 chilometri quadrati di superficie, siamo decisamente il più piccolo Cantone svizzero. Inoltre, siamo un Cantone a carattere quasi esclusivamente urbano, nonostante i due Comuni periferici di Riehen e Bettingen. Queste condizioni quadro hanno caratterizzato anche il nuovo piano direttore. In senso funzionale, la Città di Basilea si estende ben al di là dei confini politici cantonali. Solo per fare un esempio: la ferrovia della rete celere regionale attraversa il Cantone in pochi minuti. Il piano direttore cerca di tenere conto di queste interazioni con le regioni circostanti perché per noi non è possibile risolvere da soli le questioni più importanti, a differenza della maggior parte degli altri Cantoni. Un'altra novità del piano direttore è la rivalutazione delle rive del Reno, proprio anche lungo i confini nazionali.

**In dettaglio questo cosa significa per l'abitare?**

Se altrove si discute di riserve di zone edificabili o dell'utilizzazione delle zone agricole, per Basilea Città si tratta di temi marginali. Noi dobbiamo operare in una situazione particolarmente stretta e densificare ovunque possibile. Basilea Città ha particelle già edificate con un sottosfruttamento in parte del 25 percento. Oppure ci sviluppiamo in altezza, con una zona grattacieli. Inoltre, si tratta di individuare le riserve verdi che eventualmente potrebbero essere trasformate in aree residenziali.

**Il sacrificio di zone verdi in una città densamente popolata come Basilea non incontra però il favore della popolazione, come dimostra l'opposizione alla progettata edificazione dell'area del Landhof.**

Certo, è un peccato per ogni metro quadrato di zona verde che viene edificato. La richiesta di più alloggi rimane però inalterata. Inoltre, nel Landhof rimarrà preservata un'ampia area verde che sarà resa meglio accessibile al pubblico. Il fatto è che Basilea Città affronta questi progetti con una sensibilità diversa rispetto ad altre Città che dispongono di molto più spazio. Un'altra particolarità di Basilea Città consiste nel fatto di registrare al centro del proprio nucleo urbano uno sviluppo dinamico dell'economia. I motori di crescita sono soprattutto le grandi imprese del settore life sciences o la fiera di Basilea. Sappiamo bene che i conflitti d'utilizzazione sono inevitabili, ma cerchiamo di risolverli. Anche il nuovo piano direttore vi dovrebbe contribuire. Il suo obiettivo è quello di mantenere, per i prossimi due decenni, l'attrattiva della nostra città come luogo residenziale, polo economico e centro di svago. Questo non è attuabile entro i soli confini cantonali, perciò cerchiamo una collaborazione stretta con i nostri vicini.

**Nel caso di Basilea Città, i confini cantonali sono in buona parte anche confini nazionali: la collaborazione internazionale funziona?**

In seno al collegio dell'Eurodistrict Trinazionale di Basilea (TEB), subentrato all'Agglomerato Trinazionale di Basilea, si lavora da anni sull'assetto del territorio: i risultati sono naturalmente confluiti anche nel piano direttore. Oggi, il segretariato del TEB dispone di un proprio ufficio di pianificazione che elabora strategie di sviluppo e studi di fattibilità relativi a singoli progetti nei settori insediamento, sviluppo urbanistico, agricoltura e trasporti. Ben collaudata da anni è la collaborazione con Basilea Campagna. Forse ciò appare un po' teorico, ma risulta chiaramente dalle cartine del nuovo piano direttore: che si tratti dello sviluppo degli insediamenti o dei trasporti, oppure dello sviluppo e dell'interrelazione degli spazi liberi, i confini cantonali sono praticamente irriconoscibili e quindi irrilevanti. Questo dimostra che da noi la collaborazione non viene solo proclamata ma effettivamente vissuta. Corrispondentemente, nelle giurie dei relativi concorsi di Basilea Città sono regolarmente presenti anche esperti di Basilea Campagna, Germania e Francia e viceversa.

**La Città-Cantone approfitta quindi dei giganti farmaceutici, i cui dirigenti abitano e si svagano però nel vicinato?**

A assolutamente no! D'altronde, un atteggiamento egemonico non ci interessa. Può sembrare patetico, ma noi puntiamo ad una collaborazione autentica. Dobbiamo onestamente tenere conto delle esigenze delle regioni circostanti. Se ad esempio Allschwil si sviluppa bene economicamente e diventa la sede di un'impresa emergente della farmaceutica come Actelion, ciò rappresenta un rafforzamento del life sciences cluster della Svizzera nordoccidentale in generale. Se un buon partito finan-

ziario abita in un Cantone vicino, Basilea Città perde sì un contribuente, ma la persona in questione farà comunque i suoi acquisti anche a Basilea Città e vi passerà parte del tempo libero: tutta la regione ne approfitta.

**Un tema ricorrente a Basilea è il traffico. Cosa si sta facendo a questo proposito a livello di collaborazione transfrontaliera?**

Prendiamo l'esempio di Allschwil: questo Comune di Basilea Campagna e Basilea Città hanno un grande interesse comune di risolvere le esistenti strettoie del traffico. Si pensa per esempio a una fermata della rete celere regionale Morgartenring, prevista anche nel nuovo piano direttore, che favorirebbe entrambe le parti. Un altro esempio è il prolungamento delle linee tranvie oltre i confini nazionali. Si sta attualmente lavorando alla linea 8, direzione stazione ferroviaria di Weil am Rhein, in Germania. L'obiettivo è il trasferimento del traffico pendolare e degli acquisti dall'auto al mezzo di trasporto pubblico.

**Questi progetti sono la prova del fatto per un approccio in base a spazi funzionali?**

Sicuramente, anche perché noi non possiamo fare altrimenti visti i legami con il vicinato. Di un altro esempio mi sono reso conto da poco, mentre conducevo delle trattative con Électricité de France. Si trattava di rinnovare la concessione per lo sbarramento di Kembs, alla cui aggiudicazione partecipa anche la Svizzera: il riflusso provocato dall'impianto ha effetti fino a Basilea ed è solo esso che rende possibile l'attività del porto sul Reno di Kleinhüningen.

**L'avamprogetto per una legge sullo sviluppo territoriale (LSTe) intende rafforzare gli spazi funzionali: questo sforzo da parte della Confe-**

**derazione è necessario o i Cantoni possono farcela da soli?**

Basilea Città pianifica da anni a livello di spazi funzionali, da noi la Confederazione troverà solo porte aperte. Sicuramente, altrove, la motivazione da parte della Confederazione potrà essere preziosa anche se ci si dovrà attendere una certa resistenza da parte dei Comuni. Basilea Città, con i suoi tre Comuni soltanto, rappresenta in questo senso un'eccezione. Inoltre, io stesso ricopro contemporaneamente la carica di direttore cantonale delle costruzioni e di capodicastero costruzioni del Comune di Basilea, fatto che evidentemente semplifica la collaborazione.

**Ritiene che altrove l'aiuto da parte di Berna sia necessario?**

In linea di principio, i Cantoni potrebbero attivarsi già oggi, ma più importante della possibilità giuridica formale è la volontà effettiva d'agire. La Confederazione può incentivare questa volontà, per esempio dichiarando vincolante per tutti il Progetto territoriale Svizzera come visione spaziale comune non solo per i Comuni, i Cantoni e la Confederazione, ma per tutti gli Uffici federali. Ciò rafforzerebbe, in futuro, per esempio lo spazio metropolitano di Basilea. Inoltre, nella Svizzera nord-occidentale, si potrebbero adottare dei progetti territoriali comuni che servirebbero ai Cantoni da base informale per i singoli piani direttori. La Confederazione dovrebbe sostenere tali progetti di pianificazione a livello finanziario e di personale. Infine, è importante ravvicinare nel complesso le pianificazioni direttive cantonali per facilitarne il confronto.

**In che misura l'avamprogetto per una nuova legge sullo sviluppo territoriale corrisponde alle necessità di un Cantone urbano?**

L'avamprogetto corrisponde chiaramente alle nostre necessità laddove

promuove un approccio a livello di spazi regionali e rafforza gli agglomerati. Fondamentalmente, siamo molto positivi nei confronti del disegno di legge. Apprezziamo particolarmente l'idea di adattare entro cinque anni le zone edificabili esistenti che superano la richiesta regionale. La suddivisione tra zona edificabile e non edificabile, strumento fondamentale di gestione della pianificazione del territorio svizzera, deve però essere mantenuta. Vediamo quindi con occhio un po' critico la creazione di una zona edificabile di riserva, l'eccessivo margine di manovra attribuito ai Cantoni nel delimitare le nuove zone coltive o l'entrata in gioco di un sistema di imposte sull'impermeabilizzazione di fondi o sulla superficie abitabile. Questo ricorda molto il sistema delle indulgenze.

**Prima della sua nomina a Consigliere di Stato, lei è stato attivo quattro anni come promotore economico dei due Semicantoni basiliensi. Allora il caso Galmiz aveva sollevato un gran polverone: cos'è andato storto?**

Non abbiamo nemmeno tentato di agganciare il potenziale investitore di Galmiz perché in nessuno dei due Semicantoni era disponibile un'area adatta. La Svizzera è densamente popolata ed offre solo possibilità limitate per progetti di queste dimensioni che inoltre andrebbero realizzate in forma densificata. Per avere una possibilità di convincere simili aspiranti ad insediarsi è necessaria una collaborazione sovracantonale.

**Quindi zone cantonali di pianificazione per grandi progetti, così come proposto dal suo collega bernese?**

Naturalmente. Altre nazioni lo praticano con successo. Su piccola scala lo pratica anche il Cantone di Basilea Campagna con la zona industriale Salina Raurica occupandosi tra l'altro anche dei raccordi trasportistici. Sarebbe utile se a questo proposito fosse la

Confederazione ad assumere il ruolo di guida. Anche se la concorrenza tra Cantoni funziona, è possibile che alla fine risultino tutti perdenti. Anche come promotore economico dei due Semicantoni basilesi avrei preferito l'insediamento di un'impresa internazionale a Zurigo anziché a Monaco o a Milano. Sarebbe opportuna un'ottica in spazi più ampi.

**Torniamo all'AP-LSTe. L'imposta sul plusvalore fondiario, introdotta tra l'altro unicamente da Basilea e Neuchâtel, dovrebbe diventare facoltativa. Il suo bilancio in proposito?**

Le nostre esperienze sono eccellenti. L'imposta sul plusvalore fondiario è un mezzo valido che permette una compensazione per i casi in cui l'utilizzazione viene ridotta e l'ente pubblico è soggetto all'obbligo di risarcimento. A Basilea Città, l'imposta sul plusvalore finisce in un fondo con il quale è finanziata la creazione o la manutenzione di aree verdi. Il meccanismo è di per sé quindi consistente visto che non viene solo aumentata la superficie d'utilizzazione, ma contemporaneamente rivalutato o ampliato lo spazio ricreativo.

**Ma quest'imposta non spaventa gli investitori?**

Non abbiamo questa impressione, in fondo l'imposta corrisponde al massimo al 50 per cento del plusvalore conseguito: una chiave di ripartizione onesta.

**Nel corso dei prossimi anni, Basilea intende imporsi all'attenzione anche attraverso un'esposizione internazionale di architettura (Internationale Bauausstellung, IBA). Com'è stato integrato il progetto nel vostro concetto di pianificazione territoriale?**

La IBA Basel 2020 è stata concepita fin dall'inizio come progetto trinazionale. L'obiettivo è infrangere e rendere per-



meabili i confini tra la città nucleo politica e le parti degli agglomerati circostanti, pure a carattere urbano. Vogliamo mostrare che Basilea è una regione urbana trinazionale. Mi aspetto una serie di progetti innovativi, capaci di mostrare puntualmente come sia possibile ingrandire la città, al di là dei suoi ristretti confini politici, grazie ad interventi edilizi.

**Qual è la particolarità della IBA?**

Prima di tutto, l'esposizione è progettata a lungo termine. Poi, mi piace il riferimento pratico. Proprio qui nella regione di Basilea abbiamo una moltitudine di organismi che discutono e trattano il tema della collaborazione transfrontaliera. L'IBA offre la possibilità di costruire fari per un futuro comune. Vogliamo realizzare fatti e progetti che dimostrino cosa significa rompere le barriere. Esempi sono la Dreiländerbrücke, il Ponte delle Tre Nazioni, una nuova passerella per pedoni e ciclisti che proprio a ridosso della frontiera svizzera unisce la Germania all'Alsazia. O la SUP Nordwestschweiz (FHNW): d'attualità è la costruzione di un nuovo edificio per l'Accademia d'Arte e di Design (Hochschule für Gestaltung und Kunst). Siamo noi a realizzare la costruzione, ma il fondo appartiene al Co-

mune di Münchenstein, nel vicino Cantone di Basilea Campagna. La FHNW, sostenuta dai due Semicantoni basili si nonché da Soletta e Argovia, è un ottimo simbolo di come si possano superare vedute cantonali troppo ristrette. Queste realtà dimostrano chiaramente che le cooperazioni sono più di semplice teoria.

**Uno dei problemi attuali più preoccupanti è il mutamento climatico. Quale contributo può offrire al proposito la pianificazione del territorio?**

Il fenomeno dell'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio deve finire; necessitiamo di spazi insediativi più compatti. Una leva importante della pianificazione del territorio è la pianificazione dei trasporti, con particolare attenzione per buoni allacciamenti ai trasporti pubblici e per il traffico lento. Questi collegamenti sono una condizione per percorsi brevi e rispettosi dell'ambiente. Tutto questo è più sostenibile dell'espansione in superficie. Ciò che Basilea Città ha dovuto imparare decenni fa in virtù delle sue ristrettezze spaziali, vale per la Svizzera in generale.

(traduzione)

# Il progetto di legge cantonale sullo sviluppo territoriale: una normativa rinnovata al servizio del territorio

• • • •

Patrizia Cattaneo  
patricia.cattaneo@ti.ch



Il disegno di legge cantonale sullo sviluppo territoriale, erede della LALPT, è nuovo nella forma, negli accenti e, in parte, nei conte-

nuti e mira a rispondere alle sfide che il mutato contesto di riferimento pone allo sviluppo territoriale del Ticino.

L'attuale legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT) risale al 1990; è stata una buona legge, ma i cambiamenti intervenuti nel quadro socioeconomico e territoriale ne hanno richiesto una completa rivisitazione.

La nuova legge cantonale sullo sviluppo territoriale (LCST) mira a rispondere alle sollecitazioni cui diversi atti parlamentari hanno dato voce: anzitutto il bisogno di accelerazione delle procedure e di semplificazione degli strumenti pianificatori per aumentarne l'efficacia, poi la richiesta di nuovi strumenti di politica fondiaria e di nuovi sbocchi di tipo finanziario e infine un approccio di metodo più condiviso fra operatori, autorità e popolazione. Il progetto vuol anche dar risposta alle nuove sfide che pone la disciplina: in particolare la necessità di riordino e riqualifica di singole parti significative del territorio, lo sviluppo delle pianificazioni comprensoriali, le esigenze della collaborazione intercomunale e quelle della pianificazione dei Comuni aggregati.

#### I contenuti e le principali novità

Il titolo della legge è nuovo e pone l'accento sull'aspetto dinamico e interattivo della disciplina e sui contenuti innovativi.

#### Il riordino degli strumenti pianificatori cantonali

La revisione del piano direttore cantonale – ora alle battute finali – lo ha riportato alla sua funzione di elemento cardine della conduzione governativa, lanciando il progetto territoriale della Città Ticino. Esso si articola attorno ai quattro ambiti tematici patrimonio, rete urbana, mobilità e vivibilità e si declina nei ventinove obiettivi pianificatori e nelle circa quarantacinque misure consegnate nelle sche-

de. La LCST sostiene questo progetto con un quadro legislativo rinnovato e procedure più celeri. Il cambiamento principale riguarda l'eliminazione del ricorso cantonale (quasi un unicum a livello svizzero) per le schede di dato acquisito, con conferimento della competenza d'adozione al legislativo. La proposta è strettamente legata a quella del piano d'utilizzazione cantonale (PUC), che nella nuova impostazione è promosso come strumento d'azione sistematica del Cantone sul territorio. V'è una necessità crescente di PUC settoriali, riferiti ad esempio al tema dei parchi naturali (è in elaborazione il PUC del Parco del Piano di Magadino), a quello della mobilità (PUC del nodo intermodale di Vezia), o a tematiche ambientali, come la realizzazione di un bacino d'accumulazione per la produzione di energia idroelettrica (PUC della Val d'Ambra). La rinuncia al passaggio in Gran Consiglio alleggerisce la procedura e potrà facilitare un uso più deciso di questo tipo di piano.

#### Una maggiore efficacia degli strumenti della pianificazione locale

Il piano regolatore resta lo strumento centrale della pianificazione locale. Fra le principali novità v'è la riduzione dagli attuali cinque a solo due piani : il piano delle zone – che suddivide in zone tutto il territorio comunale – e il piano dell'urbanizzazione, che consegna in un unico documento vincolante quanto attiene all'urbanizzazione della mobilità e delle infrastrutture e canalizzazioni. Il nuovo programma d'urbanizzazione fa da corollario programmatico al piano, permettendo ai Comuni di programmare i loro investimenti e ai privati di far uso delle possibilità di anticipare le spese o le opere dell'urbanizzazione. Con ciò, la legislazione ticinese disciplina in modo compiuto il tema dell'urbanizzazione. E' nuovo anche l'elenco di zone proposto in legge, concepito

come lista compiuta che fornisce ad ogni Comune un quadro omogeneo di possibile azzonamento. Per la procedura, si è mantenuta la classica impostazione a tre fasi, mentre una serie di modifiche riferite soprattutto alle varianti mira a sgravare l'iter complesso di allestimento del piano. Il cambiamento principale riguarda l'ampliamento del campo d'applicazione della procedura di poco conto, cui è affiancata la possibilità di prescindere dall'esame preliminare per le modifiche imposte dal Consiglio di Stato in approvazione. In procedura ordinaria è semplificata l'informazione e partecipazione che avverrà in una tappa unica a cura del Municipio, cui competrà di scegliere se procedere prima o dopo l'esame preliminare; anche questa importante verifica curata dai servizi dovrebbe guadagnare in velocità, attestandosi sui punti essenziali di cui fa stato il nuovo piano d'indirizzo.

Il piano particolareggiato e il piano di quartiere sono ripensati entrambi come strumenti della pianificazione locale qualitativa. Con la novità del piano particolareggiato che vale quale autorizzazione a costruire, se definisce il progetto nel dettaglio di una domanda di costruzione, proponiamo - in particolare ai Comuni - un nuovo, rapido strumento, destinato alla costruzione di edifici d'interesse pubblico come scuole, acquedotti, centri sportivi. Il piano di quartiere ambisce a diventare lo strumento del riordino e della riqualifica in termini qualitativi, mediante la collaborazione fra pubblico e privato. Oggi, purtroppo, non esistono molti piani di quartiere facoltativi di qualità; nel nuovo regime abbiamo quindi eliminato tale figura e formulato precisi requisiti di qualità paesaggistica, architettonica ed urbanistica. D'altro canto, una parte dei piani si blocca in mancanza di accordo fra i proprietari. Abbiamo quindi introdotto un criterio di maggioranza, cosicché il piano di quartiere possa venir presentato con l'accordo dei proprietari che detengono i due terzi della superficie

soggetta al vincolo; a questa maggioranza è eventualmente conferito un diritto d'espropriazione per l'attuazione del piano.

### I grandi generatori di traffico

La LCST crea la base legale per i grandi generatori di traffico (GGT) e per impianti simili nell'impatto, ma di dimensioni più modeste. Essa stabilisce la definizione - con le soglie di movimenti veicolari giornalieri -, gli indirizzi pianificatori espressi dal piano direttore, le condizioni per una pianificazione delle utilizzazioni nei compatti in cui sono ammessi i GGT e il regime d'autorizzazione e d'eccezione. La scheda R8, che fa stato della politica cantonale in materia, indica in particolare le otto ubicazioni considerate idonee a livello cantonale; per quanto attiene alla pianificazione dell'utilizzazione punta soprattutto ad un'integrazione nella rete dei trasporti pubblici e ad una regolamentazione dei posteggi con severe condizioni d'esercizio.

### I nuovi accenti della politica fon- diaria e le prospettive riguardo agli strumenti finanziari

Si passa da una LALPT povera di strumenti promozionali ad una disciplina che in parte è nuova e in parte rilancia istituti già conosciuti. Fra le novità, la creazione di una base legale per i contratti di diritto pubblico, con l'intento di creare un quadro normativo univoco per uno strumento vieppiù praticato anche in pianificazione. Poi i piani d'area - o zone con obbligo di pianificazione - come modello di pianificazione concordata fra pubblico e privato, attuabili in particolare a partire dai piani particolareggiati. Anche l'istituto della zona edificabile d'interesse comunale è rilanciato a beneficio di realtà territoriali modeste.

Più avanti nel tempo, si intende completare il progetto con una norma sulla

compensazione dei vantaggi derivanti dalla pianificazione. L'idea è di proporre un modello che preveda il prelievo di un contributo di plusvalore, sia in caso di nuovo azzonamento sia in caso di importante densificazione. Il tributo, che potrebbe ammontare al 30% del plusvalore, sarebbe dovuto dal proprietario del terreno e confluirebbe in un fondo destinato ad indennizzare casi di espropriazione materiale e sostenere misure di sviluppo territoriale come progetti territoriali, progetti di paesaggio, riqualifiche e arredi urbani. Occorre ora creare il necessario consenso tecnico e politico attorno a questo modello, che può diventare una valida alternativa di finanziamento della pianificazione.

### Un nuovo approccio al paesaggio

Il progetto ospita pure il nuovo quadro normativo della politica cantonale del paesaggio, un elemento essenziale del patrimonio cantonale. Anche in questo ambito gli indirizzi cantonali sono consegnati nelle schede P1 e P2 del PD, che tracciano la trama direttrice. La nuova impostazione presenta una doppia disciplina di tutela e di valorizzazione e con il «progetto di paesaggio» propone, accanto alle misure di protezione di paesaggi esemplari o di particolare valore, misure di valorizzazione che riguardano anche paesaggi ordinari. Questo nuovo modo di operare è promosso anzitutto dai Comuni, mediante processi volontari e partecipativi, si realizza alla scala comprensoriale o a quella locale e può concludersi con interventi relativi alla fruibilità pubblica (sentieri, percorsi, piste ciclabili) e a riqualifiche ambientali (ripristino di corsi d'acqua, recupero di superfici boscate per l'agricoltura) o paesaggistiche (risanamento di paesaggi industriali). Sarà poi il nuovo principio generale dell'inserimento armonioso delle costruzioni nel paesaggio (che assorbe i precedenti divieti di deturpazione e di alterazione di pae-

saggi e siti pittoreschi) ad orientare l'azione dei servizi cantonali nell'esame delle domande di costruzione. Pure le novità organizzative, con la creazione dell'Ufficio natura e paesaggio e l'entrata in funzione della Commissione paesaggio in luogo della disciplinata Commissione delle bellezze naturali, stanno contribuendo a promuovere un giudizio comune di qualità paesaggistica.

### In prospettiva

La pubblica consultazione, svoltasi su un pre-progetto, ha suscitato reazioni piuttosto positive in particolare riguardo alla nuova impostazione e alle diverse semplificazioni. Alcune novità (certe modifiche di competenze, la disciplina dell'urbanizzazione, il poco conto e il tema del paesaggio) hanno invece creato reazioni contrastanti. Ora il progetto, pronto per l'adozione da parte del Consiglio di Stato, offre risposte anche alle istanze di tipo promozionale, ai GGT e in prospettiva ai quesiti di tipo finanziario. Su questi importanti aspetti, che potrebbero qualificare la legge come effettiva riforma della pianificazione, sarà il dibattito granconsigliare ad esprimere un ulteriore importante giudizio.



Patrizia Cattaneo Beretta,  
1961, avvocato, dottore in  
diritto, giurista dei servizi  
generalisti del Dipartimento  
del territorio del Canton  
Ticino

# Gli spazi funzionali

• • • •

Michèle Tranda-Pittion  
michele.tranda@bluewin.ch



Nel suo rapporto sull'avamprogetto relativo alla LSTe, il Consiglio federale constata la crescente incongruenza tra gli spazi istituzionali, propri delle istanze politiche ed amministrative, e gli spazi funzionali della popolazione e dell'economia. La seconda categoria supera spesso i confini della prima, parallelamente all'aumento della mobilità.

Ma cosa significa più precisamente «funzionamento» in relazione al territorio o ad uno spazio e come possono intervenire i rappresentati politici e i loro consulenti in quanto responsabili della gestione e del futuro di questi spazi da cui ormai rischiano di essere sopraffatti?

Già da tempo l'osservazione del territorio ha mostrato che gli abitanti e le imprese agiscono in un «loro» perimetro di pertinenza che non coincide più necessariamente con quello politico. Quest'ultimo, infatti, è stato definito in un'epoca in cui le necessità della mobilità si misuravano su tutt'altra scala: dall'alpeggio al bosco e alla fattoria in pianura nelle regioni di montagna, o dai campi che permettevano di nutrire la città alla piazza del mercato nei borghi. Altre considerazioni, di natura più politica, come l'equilibrio delle forze nel 1848, sono state determinanti per la divisione su scala più vasta, come quella dei Cantoni.

Oggi, il perimetro di pertinenza delle grandi imprese è chiaramente il mondo intero. Di conseguenza, i politici si trovano confrontati prima di tutto con altri registri, come la regolazione finanziaria e i diritti umani. Alla pianificazione o allo sviluppo del territorio non resta altro da fare che intervenire per aumentare l'attrattiva delle zone funzionali a favore di questi attori, spesso veri motori dello sviluppo. In questo senso, come per le imprese con un raggio d'azione locale, le necessità si esprimono in termini di accessibilità e di funzioni disponibili (i servizi, la cultura o la formazione). Per i cittadini, la scala di pertinenza è costituita in primo luogo, ma non solo, dagli spostamenti quotidiani tra il domicilio e il posto di lavoro o di formazione, i luoghi per gli acquisti e del tempo libero. Queste zone comprendono spazi a vocazione ed uso molto diversi come le abitazioni, i locali aziendali, gli impianti e spazi collettivi (pubblici e privati) nonché infrastrutture, parchi, spazi agricoli, spazi naturali accessibili e protetti, trai quali si spostano gruppi e persone. Questo approccio basato sull'utilizzazione, prima categoria del «funzionamento», si sovrappone ad una realtà morfologica (occupazione fisica e statica dello spazio) e integra già a minima una visione dinamica.

Ma la popolazione e le imprese non si accontentano di questo, necessitano altresì di punti di riferimento identitari o di immagini di marca. Questo tipo di preoccupazioni tocca temi come il patrimonio architettonico e naturale o manifestazioni ed eventi, al fine di costruire e/o rafforzare una memoria collettiva o un sentimento d'appartenenza. Si è quindi in presenza di elementi materiali o immateriali che tradizionalmente non sono associati alla pianificazione del territorio, ma che in generale concorrono al «buono» o «cattivo» funzionamento di uno spazio. È così che entra in gioco l'aspetto culturale o addirittura emozionale del «funzionamento», a complemento delle sue altre componenti.

Quale apporto può quindi fornire la ricerca, al di là di queste prime osservazioni, per contribuire a chiarire la riflessione? Sono particolarmente due le tematiche in primo piano. Prima di tutto, l'importanza ormai riconosciuta dei flussi. I flussi di tipo classico, ad esempio la mobilità tra il domicilio e il posto di lavoro, sono facili da individuare in virtù della loro geometria generalmente ripetitiva. Hanno caratterizzato la città del ventesimo secolo. Benché siano tuttora strutturanti e da considerare, non bastano però più a descrivere i territori odierni nella loro complessità. Il passaggio ai territori del ventunesimo secolo necessita l'integrazione di fenomeni d'altra natura, quasi impalpabili a livello spaziale, ma che in realtà «formano» la città e/o il territorio: sono i flussi degli scambi virtuali, come quelli telefonici o gli sms (cartografabili), in riferimento al concetto della «città-nuvola» che designa un'entità dai contorni temporaneamente variabili (Bernard Debarbieux). Inoltre, lo sviluppo di approcci complessi, centrati sui legami più che sugli elementi distinti (Edgar Morin), implica un arricchimento dei registri tradizionali: si tratta di considerare non solo gli ecosistemi (ereditati) e i sistemi tecnici (costruiti), ma d'ora in avanti anche i sistemi simbolici o semantici. Ciò che riporta a considerare il suolo, ma anche gli individui, e la società con i suoi sistemi simbolici e giuridici riconoscendo ed elaborando tensioni e conflitti (Augustin Berque).

Questi sviluppi confermano le dimensioni multiple del «funzionamento» degli spazi: il morfologico come supporto fisico, messo in movimento dall'approccio dinamico (i flussi) e dotato di senso dal registro simbolico.

Di fronte a questa molteplice realtà, qual è il ruolo e quali sono le responsabilità dei decisori (politici e consulenti) nei confronti degli spazi funzionali? A lungo termine, devono prendere delle decisioni strutturanti per quanto riguarda le infrastrutture (trasporti, formazione, cultura...) e le politiche pubbliche che definiscono il quadro d'intervento degli altri attori. Queste decisioni devono rispettare il concetto dello sviluppo sostenibile, anticipando le probabili rotture (in senso prospettico) nei registri dell'energia, del clima, dell'economia e del sociale. A medio termine, e l'avamprogetto lo menziona esplicitamente, si tratta di pianificare su scala adeguata (quella dello spazio funzionale), ma nel sen-

---

#### L'avamprogetto per una nuova legge sullo sviluppo territoriale (AP-LSTe): Gli spazi funzionali

##### L'AP-LSTe:

- obbliga le autorità responsabili della pianificazione alla collaborazione intercantonale e internazionale (artt. 3, 4, 21);
  - designa esplicitamente, ma non esaustivamente, le aree metropolitane, gli agglomerati e le aree rurali quali spazi funzionali (art. 21 cpv. 2);
  - disciplina ora i programmi d'agglomerato a livello di legge (art. 23);
  - include regolamentazioni sulla pianificazione in spazi funzionali rurali (art. 24).
-



La nuova categoria territoriale degli «spazi funzionali» tiene conto del fatto che i processi nel territorio si estendono ben oltre i confini comunali

so di una strategia territoriale e non di una pianificazione esaustiva e dettagliata. Si tratta di cogliere l'essenziale dei progetti territoriali per essere in grado di «mantenerli» a lungo e parallelamente di lasciare il posto a sviluppi necessari ed inevitabili, oggi ancora sconosciuti. Questa necessità di margini di manovra è dovuta a due fenomeni: è importante che il settore privato abbia interesse ad intervenire in un quadro definito, preservando l'interesse collettivo, e che i progetti odierни possano assorbire gli sviluppi futuri dei valori sociali.

A corto termine potrebbe essere interessante, per attivare una dinamica ed evitare di cadere nei conflitti di competenza, lavorare su questa nuova scala con due categorie di leve: in ragione dell'evidenza della loro pertinenza (comprensorio, rete di trasporti) o in registri meno esplorati attualmente, ma determinanti in futuro. La politica fonciaria e quella dell'alloggio costituiscono un primo esempio che permetterebbe di «passare all'azione» al

di là della pianificazione (per esempio elaborando dei progetti pilota). Un secondo sarebbe l'organizzazione di manifestazioni per favorire una migliore presa di coscienza delle caratteristiche di questi spazi funzionali.

Tutto questo va visto sullo sfondo di una «governance in movimento» che per poter affrontare questa nuova scala dovrà passare attraverso una tappa di negoziazioni di interessi comuni. Una via promettente potrebbe essere quella di cercare il senso da attribuire a questa scala con la partecipazione dei cittadini.

L'immagine fornita da Carl Fingerhut nel suo ultimo libro (*The Tao of the City*) del passaggio «dal puzzle al domino» come simbolo della fine dell'«arroganza» moderna, riassume perfettamente lo sviluppo da realizzare. Il puzzle, simbolo del modernismo, è un gioco solitario, unidimensionale, strettamente regolato: un'immagine preesiste, è frammentata dall'autore, e il giocatore la deve ricostruire, con

un'unica soluzione possibile e con la sola incertezza della durata e dell'ordine di disposizione dei pezzi. Al contrario, il domino, che potrebbe caratterizzare il periodo futuro, consiste nel ricercare tra le tante la soluzione più pertinente, in una situazione delicata, carica di conflitti e di disordine.

(traduzione)

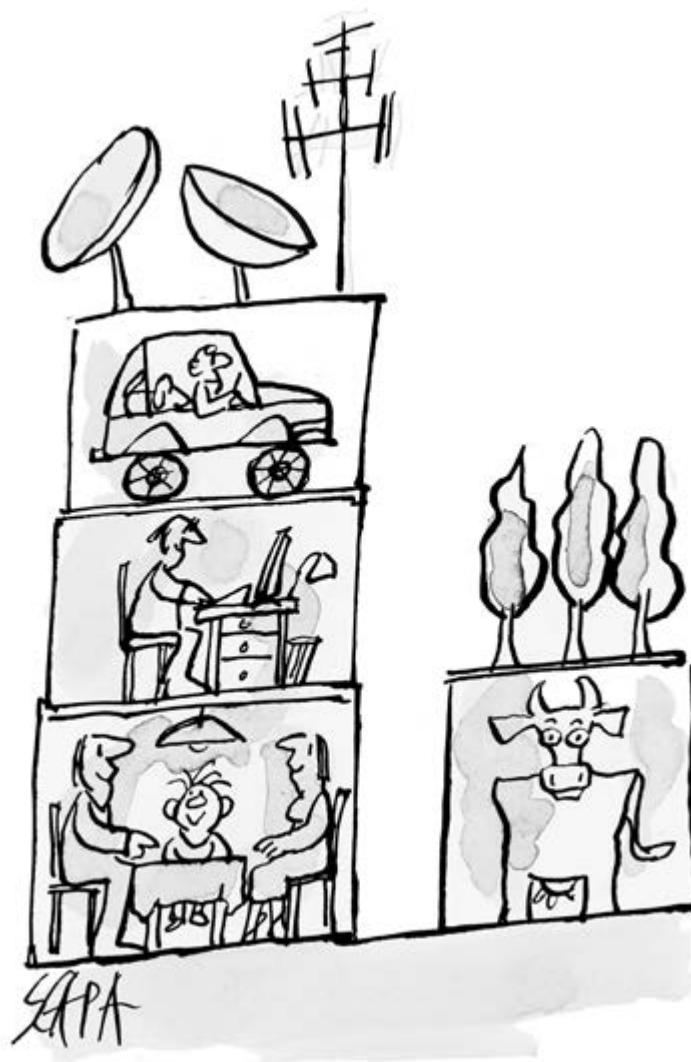


●  
Architetto urbanista da più di 25 anni nella regione della frontiera franco-svizzera, Michèle Tranda-Pittion (1958) ha esplorato i mondi del privato, del pubblico e dell'accademico alternativamente nei due Paesi. Si è specializzata nell'accompagnamento degli attori attivi sul territorio e nella scelta dei metodi e degli strumenti più adatti a fronteggiare le sfide dello sviluppo sostenibile per orientare al meglio lo sviluppo delle città, delle regioni rurali o di montagna. Oggi lavora come freelance a Ginevra, in particolare sui processi di produzione della città e dei quartieri sostenibili, e sulle zone transfrontaliere. <http://www.toposurbanisme.ch/>

# Dall'utilizzazione parsimoniosa del suolo alla gestione della superficie

• • • •

Bernd Scholl  
bscholl@ethz.ch 1



In Svizzera, l'uso parsimonioso del suolo svolge un ruolo importante. Infatti, solo circa il 30 per cento della superficie nazionale è disponibile in linea di principio per scopi insediativi. Le strategie di base con cui si intende limitare la crescita del consumo di

superficie sono la promozione prioritaria di uno sviluppo centripeto rispetto ad uno sviluppo verso l'esterno e il rafforzamento di un sistema urbano svizzero integrato. A tal fine occorre una gestione generale delle superfici, che coinvolga tutti i livelli statali.

Nella maggior parte dei Paesi europei, più della metà di tutte le costruzioni è stata edificata nel corso degli ultimi cinquant'anni. Quest'evoluzione non può continuare, perché nessuna comunità dispone di risorse illimitate di superficie. In un piccolo Paese con ridotte risorse di superficie – solo circa il 30 per cento della superficie nazionale di circa 41'000 chilometri quadrati<sup>1</sup> è in linea di principio adatto all'insediamento – l'utilizzazione parsimoniosa di una risorsa non moltiplicabile come il suolo è di primaria importanza. Grazie alla legge federale sulla pianificazione del territorio, la Svizzera dispone di una pianificazione delle zone estesa a tutta la superficie a livello comunale e, con i piani direttori cantonali, di uno strumento di gestione sovracittadina. L'uso parsimonioso e misurato del suolo è stabilito quale postulato centrale nelle basi del diritto<sup>2</sup>. La limitazione della superficie d'insedia-

mento non è quindi una questione del «se», ma del «come». Questo significa che il postulato di cui sopra deve essere attuato sotto forma di una gestione generale delle superfici. A questo proposito, nel 2006, l'ARE ha commissionato un rapporto di esperti internazionali sullo stato dello sviluppo territoriale e della pianificazione del territorio in Svizzera<sup>3</sup>. Nel rapporto si legge tra l'altro che l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio, con tutte le sue conseguenze, non è ragionevole né dal punto di vista economico né da quello ecologico e che limita il margine d'azione delle generazioni future. Ne consegue che lo sviluppo va affrontato in larga misura mediante una trasformazione della sostanza esistente. Questo rappresenta una sfida per l'ulteriore evoluzione delle nostre città e regioni. L'avanzata dell'edificazione dispersiva, l'intensamento del traffico negli agglomerati urbani e nei punti sensibili di transito nonché gli interventi eccessivi nei paesaggi rurali tradizionali possono distruggere qualità importanti e forse centrali per l'attrattiva del Paese. Con l'uniformizzazione degli agglomerati a motivo dell'edificazione dispersiva, andrebbe persa la molteplicità su piccola scala, un particolare pregio della Svizzera e quindi anche un importante vantaggio d'ubicazione.

#### **Lo sviluppo centripeto e il sistema urbano svizzero**

Come arginare quindi la dilatazione della superficie d'insediamento? In Svizzera, la strategia territoriale principale consiste nella promozione della realizzazione del postulato che prevede la priorità dello sviluppo centripeto rispetto allo sviluppo centrifugo. In combinazione con il sistema urbano svizzero, concepito in base all'osatura della rete ferroviaria, si disporrebbero così di considerevoli riserve di superficie insediativa in zone già molto ben urbanizzate. In virtù dell'inter-

relazione delle città che, in un raffronto internazionale, risultano di piccole e medie dimensioni, si creano spazi funzionali competitivi. All'interno e tra loro, essi sono serviti da densi collegamenti cadenzati mediante mezzi di trasporto pubblico. Ne risulta una rete efficiente che può essere sfruttata in molteplici modi. Questa doppia strategia, lo sviluppo centripeto e l'interrelazione, permette di evitare sia la concentrazione eccessiva in pochi grandi centri sia lo svuotamento delle zone periferiche. Entrambi i fenomeni porterebbero all'erosione del sistema federalistico svizzero<sup>4</sup>. Di converso, l'ampliamento ulteriore del sistema di trasporti pubblici è necessariamente legato a uno sviluppo centripeto. Va però tenuto conto dei circa 540'000 edifici<sup>5</sup> che per motivi storico-insediativi si trovano al di fuori della zona edificabile e che pure necessitano di una prospettiva.

#### **La gestione regionale delle superfici e l'iniziativa Raum+**

Attualmente, in Svizzera sono delimitati come zona edificabile 227'000 ettari. In questa superficie azzonata vivono 6,7 milioni di persone, pari al 90 per cento della popolazione. Tra il 17 e il 24 per cento, resp. tra 38'000 e 53'000 ettari<sup>6</sup> di questa superficie, non è ancora edificata. Presumibilmente una buona parte delle riserve nelle zone edificabili non ancora edificate è già pronta all'edificazione. Si suppone inoltre che esistano riserve considerevoli a livello di trasformazione della sostanza già edificata. Per avere un'idea precisa delle riserve effettive nelle aree idonee ad uno sviluppo centripeto, il Cantone di Basilea Campagna<sup>7</sup> ha preso parte, tra il 2006 e il 2008, a un progetto di cooperazione transfrontaliero denominato Raum+. Al rilevamento hanno partecipato tutti gli 86 Comuni del Cantone e ben oltre 400 Comuni del Baden-Württemberg. È stato rilevato un totale di 4'450

---

#### **L'avamprogetto per una nuova legge sullo sviluppo territoriale (AP-LStE): Il fabbisogno di terreno edificabile e l'edificazione dispersiva**

##### **L'AP-LStE:**

- **promuove lo sviluppo centripeto degli insediamenti (artt. 6a 26 cpv. 1 lett. b);**
  - **permette nuovi azzonamenti solo se è dimostrato il fabbisogno di terreni edificabili a livello regionale (art. 40 cpv. 2 lett. b);**
  - **obbliga i Cantoni a riesaminare ed eventualmente adeguare le zone edificabili (art. 84) e mette a disposizione a tal fine lo strumento della zona edificabile di riserva (art. 76 e segg.);**
  - **pretende insediamenti compatti (art. 40 cpv. 1);**
  - **assegna al Consiglio federale la competenza di precisare la modalità per determinare il fabbisogno di terreni edificabili (art. 40 cpv. 3);**
  - **introduce lo strumento dell'obbligo di costruire (art. 47).**
-

aree con una superficie di 5'200 ettari, di cui 700 ettari<sup>7</sup> appartenenti agli 86 Comuni del Cantone. Confrontando i potenziali messi in luce dal progetto Raum+ con il programma d'osservazione del territorio svizzero<sup>8</sup> prescritto dalla legge, si nota che con il progetto Raum+ si è potuto rilevare un terzo di superfici potenziali in più. Questo dipende dal fatto che il programma d'osservazione non include né le aree sottoutilizzate né quelle utilizzate in modo inadeguato o suscettibili di cambiamento di destinazione.

D'altro canto, si è notato altresì che non tutte le superfici rilevate dal programma d'osservazione del territorio possono essere classificate potenziali superfici edificabili in base alla metodica del progetto Raum+. L'analisi dei dati ha inoltre rivelato che i potenziali rilevati in base all'approccio di Raum+ si trovano per lo più in zone già ben alacciate ai mezzi di trasporto pubblico.

Se i risultati ottenuti a Basilea Campagna fossero generalizzabili, andrebbero tratte le conclusioni seguenti:

1. in Svizzera esiste un potenziale di superfici adatte ad uno sviluppo centripeto assai maggiore di quanto finora ritenuto;
2. vanno elaborate strategie per Comune che favoriscano lo sviluppo centripeto;
3. è necessario elaborare bilanci delle superfici a livello regionale e nei singoli Comuni quali basi primarie per una strategia dello sviluppo centripeto e per la revisione dei piani regolatori che ne consegue;
4. per quanto possibile e utile vanno promosse le cooperazioni transcomunali e transcantonalni.

In futuro, ai Parlamenti a livello comunale, cantonale e federale, andranno sottoposti regolarmente, in analogia ai bilanci finanziari, dei bilanci relativi alle superfici. A questo proposito va considerato che i potenziali per uno sviluppo centripeto si «ricreano» a partire da mutamenti sociali ed econo-

mici, motivo sufficiente per un aggiornamento dei compendi.

I risultati del progetto Raum+ sono promettenti. Nell'ambito di un esperimento pilota dell'ARE e grazie alle esperienze fatte nel Cantone di Basilea Campagna, vengono ora effettuati rilevamenti analoghi in tutti i Comuni del Cantone di Svitto<sup>9</sup>. I risultati saranno disponibili all'inizio del 2010. Al più tardi allora si potrà decidere sull'utilità di introdurre tali visioni d'assieme basate su internet dei potenziali delle superfici insediativa per l'intera superficie del territorio.

Il postulato relativo all'utilizzazione parsimoniosa del suolo quale risorsa non rinnovabile esiste, ma la Svizzera è ancora molto lontana da un sistema di gestione delle superfici che coinvolga tutti i livelli statali. Progredire in questo senso dovrebbe però essere possibile anche con le risorse date e i principi dimostratisi validi nell'ambito dei progetti modello e di cooperazione. È nell'interesse della Svizzera, Paese di modeste dimensioni e con risorse di superficie molto limitate, sforzarsi nell'assumere il ruolo di precursore in questo senso.

1 UST, Statistica della superficie, Neuchâtel 2005

2 Ciò nonostante, attualmente in Svizzera viene consumato circa un metro quadrato di superficie d'insediamento al secondo (7,8 ettari al giorno), il che corrisponde circa alla media tedesca di 106 ha al giorno: nel confronto europeo, un valore alto. In questo periodo, la crescita della superficie si è disattolata dall'evoluzione demografica, un fenomeno comune a molti altri Paesi. Motore principale dello sviluppo è soprattutto il crescente consumo di superficie pro capite. Con in media più di 50 metri quadrati di superficie occupata a scopo residenziale per abitante, la Svizzera si trova ai primi posti in Europa.

3 L'aménagement et le développement du territoire en Suisse. Observations et propositions du groupe international d'experts, Zurigo, 2008.

4 Fin dagli anni novanta, grandi città come Zurigo, Berna, Basilea e Ginevra, con il sostegno dei rispettivi Cantoni, lavorano con successo alla realizzazione della strategia

citata sfruttando le loro riserve interne. Passo dopo passo, anche il sistema svizzero dei mezzi di trasporto pubblici viene ampliato con cadenza di mezz'ora tra le destinazioni più importanti. Un'edificazione dispersiva, con in media basse densità insediativa, valenicherebbe un esercizio efficiente e economico di tale sistema.

5 ARE, dossier 1.08; 2008

6 ARE, Statistica delle zone edificabili della Svizzera 2007, Berna 2007

7 Rapporto finale: Schlussbericht Raum+, Nachhaltiges grenzüberschreitendes Siedlungsflächenmanagement, Wirtschafts- und Umweltministerium Baden-Württemberg, Stoccarda, dicembre 2008.

8 Compendio dello stato dell'edificazione, dell'urbanizzazione e dell'edificabilità (art. 31, OPT).

9 Raum+ Schwyz. Progetto modello sui potenziali di superfici insediativa per uno sviluppo centripeto degli insediamenti (Modellvorhaben Siedlungsflächenpotenziale für eine Siedlungsentwicklung nach Innen).

(traduzione)



Bernd Scholl, 1953, dal 2006 è professore ordinario per lo sviluppo territoriale presso l'Istitut für Raum- und Landschaftsentwicklung del Politecnico di Zurigo. I temi principali del suo insegnamento e della sua ricerca sono la gestione delle superfici nello sviluppo territoriale locale e sovracittadino, lo sviluppo a livello di territorio e di infrastrutture, i compiti transfrontalieri nonché lo sviluppo e l'organizzazione di processi e metodi di pianificazione innovativi nella pianificazione del territorio e nello sviluppo territoriale.

# Tutta una questione d'applicazione

• • • •

Lukas Bühlmann  
lukas.buehlmann@vlp-aspan.ch



**La legge federale sulla pianificazione del territorio è una legge concisa, ben strutturata e vantaggiosa dal lato pratico. Il suo orientamento federalistico è in armonia con la Costituzione federale che attribuisce il compito della pianificazione del territorio ai Cantoni e autorizza la Confederazione a legiferare sui relativi principi. In linea di mas-**

**sima, la legge attuale contiene già tutto il necessario per una buona pianificazione del territorio. Fanno eccezione le molteplici e dispersive disposizioni relative alla costruzione fuori della zona edificabile. Nondimeno, s'impongono alcuni puntuali adattamenti della legge.**

La legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) dispone, con le concezioni e i piani settoriali della Confederazione, i piani direttori cantonali, i piani d'utilizzazione e i piani particolareggiati dei Comuni, di strumenti di pianificazione ampiamente collaudati e adatti ai vari livelli con un potenziale d'ottimizzazione da non sottovalutare. Parallelamente, il diritto di pianificazione attuale della Confederazione offre un ampio margine di manovra per ulteriori strumenti e processi di pianificazione.

I Cantoni e i Comuni possono ad esempio gestire lo sviluppo territoriale con

concezioni direttive, concetti di sviluppo, piani direttori e diverse forme di piani regolatori. Alla tutela degli aspetti qualitativi provvede un ampio spettro di disciplinari di concorso con concorsi d'idee, concorsi di progetti e mandati di studi.

A ciò si aggiungono le possibilità offerte dall'ordinamento su base contrattuale del territorio a cui i tribunali svizzeri concedono a sua volta un ampio margine di manovra. I molteplici buoni esempi di cooperazione pianificatoria dimostrano che questi strumenti vengono spesso utilizzati in modo vantaggioso.

## Una legge quasi perfetta

Il sistema di pianificazione svizzero si orienta, inoltre, alla struttura federalistica dello Stato in quanto la pianificazione settoriale della Confederazione e la pianificazione direttrice dei Cantoni stabiliscono le linee direttive per la pianificazione d'utilizzazione che di regola è attuata dai Comuni a livello di particelle e vincolante per i proprietari fondiari. Una protezione giuridica generale delle persone toccate dalla pianificazione e l'obbligo di approvazione dei piani d'utilizzazione da parte dei Cantoni stabilito nella LPT provvedono

a garantire il rispetto del diritto d'ordine superiore e ad assicurare che i Comuni non superino le loro competenze. Una possibilità di controllo simile esiste anche nel rapporto tra Confederazione e Cantoni, in quanto è la Confederazione che deve approvare i piani direttori cantonali. Se la Confederazione e i Cantoni non riescono a trovare un'intesa o se sussistono divergenze d'opinione tra i Cantoni, la legge prevede una procedura di conciliazione. Infine, v'è la possibilità di applicare sanzioni. Ad esempio, la Confederazione può trattenere certi contributi per misure ad incidenza territoriale dei Cantoni se nel piano direttore non è avvenuto il necessario coordinamento pianificatorio. Può anche delimitare zone d'utilizzazione transitorie per la salvaguardia di superfici agricole pregiate, paesaggi di particolare bellezza e monumenti. La LPT attuale contiene quindi tutto il necessario per una buona pianificazione del territorio. Perché allora cambiare la legge? I motivi sono due: la legge non trova l'applicazione auspicata dal legislatore e alcune nuove sfide impongono adattamenti puntuali.

#### **Una crescente espansione disordinata degli insediamenti nel territorio**

Il problema più evidente a livello d'esecuzione sono le numerose zone edificabili sovradianimensionate e il conseguente avanzamento dell'edificazione dispersiva. Benché negli ultimi anni alcuni Comuni abbiano ridotto le esuberanti zone edificabili, la maggior parte di loro non hanno fatto i compiti. In parte sono stati effettuati adirittura nuovi azzonamenti anche se non esistevano le premesse necessarie. Molti Comuni si sono lasciati trascinare da considerazioni a corto termine, tralasciando le conseguenze negative, come ad esempio l'effetto delle loro decisioni di pianificazione sul budget finanziario o la qualità dell'in-

sediamiento. Spesso, i Cantoni hanno assistito passivamente a questo sviluppo, specialmente nel primo periodo della LPT. Sono intervenuti troppo raramente, benché ne avessero le possibilità. Lo stesso dicasi della Confederazione in relazione ai Cantoni.

Durante il corso degli ultimi anni, a queste lacune a livello d'attuazione si sono aggiunte nuove sfide, come ad esempio il coordinamento tra lo sviluppo degli insediamenti e i trasporti. Con la crescente mobilità il tema è diventato scottante. Particolarmenete difficile risulta correggere a posteriori precedenti decisioni di pianificazione, visto che i «dezonamenti» odierni sono di regola soggetti a indennizzo. Un ulteriore problema d'esecuzione è l'attività di costruzione fuori della zona edificabile, perché il fenomeno della proliferazione insediativa imperversa anche nelle zone non edificabili. Il mutamento strutturale nell'agricoltura e la pressione di sfruttamento del terreno agricolo a buon mercato sono all'origine di situazioni d'impasse per politici e autorità che in realtà dovrebbero assicurare la divisione tra zona edificabile e zona non edificabile. Le conseguenze sono il susseguirsi a breve termine di diversi adattamenti della LPT e dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio e una legislazione relativa all'edificazione fuori della zona edificabile che non permette più una visione d'insieme.

#### **Ci vuole chiarezza nei termini e nei concetti**

L'avamprogetto per la nuova legge federale sullo sviluppo territoriale, con il rafforzamento della pianificazione direttrice cantonale, la pianificazione in spazi funzionali, la ridefinizione delle zone edificabili e la nuova regolamentazione della costruzione al di fuori delle zone edificabili, pone gli accenti giusti. Molte proposte contenute sono provvidenziali. Purtroppo, diverse disposizioni previste non sono ben de-

finite e dovranno essere rielaborate o abbandonate, come ad esempio quelle riguardanti il nuovo strumento della zona edificabile di riserva e l'imposta prevista per la costruzione fuori delle zone edificabili. Anche i dettagli della procedura di pianificazione in spazi funzionali non sono chiari. Senza impellente necessità non è il caso di abbandonare disposizioni di legge che si sono dimostrate valide. Ciò è il caso per esempio per la zona agricola e la zona protetta, definite dal diritto federale. Occorre rivedere inoltre il nuovo margine d'apprezzamento previsto per i Cantoni per quanto riguarda la costruzione al di fuori della zona edificabile. A questo proposito, l'avamprogetto appare nebuloso e non contribuisce né ad una maggiore sicurezza giuridica, particolarmente necessaria in questo settore, né ad una migliore chiarezza. Quindi, più che una revisione generale, sarebbe auspicabile una revisione parziale della legge, separando ciò che è necessario da ciò che sarebbe desiderabile. Una legge formulata in modo chiaro e comprensibile è altrettanto necessaria per una buona applicazione quanto gli strumenti di controllo e di sanzione. Da questo punto di vista, si rivelano validi anche i sistemi d'incentivazione previsti dalla legge nell'ambito della pianificazione in spazi funzionali e per il finanziamento di soluzioni innovative.

(traduzione)



Lukas Bühlmann, 1957, giurista, è attivo dal 1990 presso l'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale VLP-ASPAN. Dal 2003 ne è il direttore. Dal 1986 al 1990 ha lavorato presso il Servizio giuridico dell'ARE.

**forum raumentwicklung**  
Informationsheft  
Erscheint dreimal jährlich  
37. Jahrgang

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

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

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

**Redaktion und Produktion**  
Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,  
Basel

**Gestaltung und Fotografie**  
Urs Grüning SGV SGD, Corporate Design, Bern  
Henri Leuzinger, Rheinfelden

**Abonnemente**  
Bestellungen/Vertrieb:  
BBL, Vertrieb Publikationen, CH-3003 Bern  
Internet:  
[www.bbl.admin.ch/bundespulikationen](http://www.bbl.admin.ch/bundespulikationen)  
Art.-Nr. 812.000  
Jahresabonnement Fr. 30.70  
Ausland Fr. 34.--  
Einzelnummer Fr. 10.25  
Ausland Fr. 12.--

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

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

**forum du développement territorial**  
Bulletin d'information  
Paraît trois fois par an  
37e année

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

**Commission de rédaction**  
Rudolf Menzi (direction), Doris Angst,  
Reto Camenzind, Marco Kellenberger

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

**Rédaction, production**  
Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,  
Bâle

**Création, réalisation, photographie**  
Urs Grüning SGV SGD, Corporate Design, Berne  
Henri Leuzinger, Rheinfelden

**Abonnement**  
Commandes/distribution:  
OFCL, diffusion publications, CH-3003 Berne  
Internet:  
[www.bbl.admin.ch/bundespulikationen](http://www.bbl.admin.ch/bundespulikationen)  
No d'art. 812.000  
Abonnement annuel Fr. 30.70  
Étranger Fr. 34.--  
Numéro simple Fr. 10.25  
Étranger Fr. 12.--

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

**© ARE**  
Berne 2008, Reproduction autorisée avec  
mention de la source; copie à l'ARE  
ISSN 1660-6248

**forum sviluppo territoriale**  
Bollettino d'informazione  
Esce tre volte all'anno  
37mo anno

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

**Commissione della redazione**  
Rudolf Menzi (direzione), Doris Angst,  
Reto Camenzind, Marco Kellenberger

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

**Redazione, produzione**  
Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,  
Basilea

**Creazione, realizzazione, fotografia**  
Urs Grüning SGV SGD, Corporate Design, Berna  
Henri Leuzinger, Rheinfelden

**Abbonamento**  
Ordinazioni/distribuzione:  
UFCL, distribuzione pubblicazioni, CH-3003 Berna  
Internet:  
[www.bbl.admin.ch/bundespulikationen](http://www.bbl.admin.ch/bundespulikationen)  
No d'art. 812.000  
Abbonamento Fr. 30.70  
Estero Fr. 34.--  
Numero singolo Fr. 10.25  
Estero Fr. 12.--

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

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



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

[www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)

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

[www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)

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

[www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)

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

