

**Von der Raumplanung zur Raumentwicklung
Raumplanung: So aktuell wie vor 30 Jahren
Raumplanung – Erfolgsfaktor für die
Gestaltung unseres Lebensraumes**

**De l'aménagement au développement du
territoire
L'aménagement du territoire a-t-il perdu de
son actualité depuis 30 ans?
L'aménagement du territoire – gage d'un
développement harmonieux et réussi**

**Dalla pianificazione allo sviluppo del territorio
Pianificazione del territorio:
attuale come trent'anni fa?
La sfida delle «Linee guida»**



Inhalt

- 3 Von der Raumplanung zur Raumentwicklung
- 3 Raumplanung - Raumordnungspolitik
- 6 Raumplanung: So aktuell wie vor 30 Jahren?
- 9 Raumplanung gibt es oder wenn ja warum nicht
- 11 Die Herausforderung der «Grundzüge»
- 13 Raumplanung – Erfolgsfaktor für die Gestaltung unseres Lebensraumes
- 15 Reduktion der Bauzonen schützt Landschaften und spart Millionen
- 16 Nutzungskonzept Sempachersee

Sommaire

- 17 De l'aménagement au développement du territoire
- 17 Aménagement du territoire – politique d'organisation du territoire
- 20 L'aménagement du territoire a-t-il perdu de son actualité depuis 30 ans?
- 23 Le défi des «Grandes lignes»
- 26 L'aménagement du territoire: entre être et non-être
- 28 L'aménagement du territoire – gage d'un développement harmonieux et réussi
- 30 Implantation d'un grand projet industriel en ville de Neuchâtel
- 31 Genève: Modèle de négociation
îlot 13

Sommario

- 33 Dalla pianificazione allo sviluppo del territorio
- 33 Pianificazione del territorio – politica d'ordinamento del territorio
- 36 Pianificazione del territorio: attuale come trent'anni fa?
- 39 La sfida delle «Linee guida»
- 41 La pianificazione del territorio esiste. Ma se c'è, perché non c'è?
- 43 La pianificazione del territorio – un fattore di successo per la sistemazione del nostro spazio vitale

Die verschiedenen Artikel widerspiegeln jeweils die Meinungen ihrer Autoren. Sie können daher von den Überzeugungen des Herausgebers und der Redaktion abweichen.

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

I vari articoli riflettono di volta in volta le opinioni degli autori. Possono quindi discostare dall'opinione dell'editore e della redazione.

Titelfoto/ photo en couverture /
foto in copertina:

Silvapiana - Surlej:
ein frühes «Erfolgstück» der Raumplanung in der Schweiz /
un des premiers «succès» de l'aménagement du territoire en Suisse /
un «vecchio successo» della pianificazione del territorio in Svizzera

R a u m p l a n u n g Aménagement du territoire Pianificazione del territorio

Informationshefte
Bulletin d'information
Bollettino d'informazione



Erscheint viermal jährlich
Paraît quatre fois par an
Esce quattro volte all'anno
27. Jahrgang / 27^e année / 27^{mo} anno

Herausgeber/Editeur/Editore

Bundesamt für Raumplanung
(EJPD/BRP)
Office fédéral de l'aménagement du territoire (DFJP/OFAT)
Ufficio federale della pianificazione del territorio (DFGP/UFPT)

Redaktion/Rédaction/Redazione

Rudolf M. Menzi, *Leitung*; Anne-Marie Betticher, lic.ès sc.pol.; Heinz Meier, Geograf; Irène Diethelm, *Fürsprecherin*, Daniel Wachter, Dr. phil. II.
Übersetzung/traduction/traduzione:
Français: Elisabeth Kopp-Demougeot, Versoix; italien: Antonella Schregenger-Rossi, Olsberg
Gestaltung/réalisation/realizzazione:
Henri Leuzinger, Geograf, Rheinfelden

Abonnement/Abonnement/ Abbonamento

Bestellungen/commandes/ordinazioni:
Elisabeth Güntlisberger-Hadorn
(BRP/OFAT/UFPT), Tel. 031/322 40 58
Jahresabonnement/abonnement/
abbonamento: Fr. 30.-
Ausland/étranger/estero: Fr. 34.-
Einzelnummer/numéro/
numero singolo: Fr. 8.-
Ausland/étranger/estero: Fr. 9.-
+ MWST / + TVA / + IVA
Vertrieb: EDMZ, 3000 Bern
Distribution: OCFIM, 3000 Berne
Distribuzione: UCFSM, 3000 Berna

Adresse/Adresse/Indirizzo

Bundesamt für Raumplanung
Office fédéral de l'aménagement du territoire / Ufficio federale della pianificazione del territorio
Einsteinstrasse 2, 3003 Bern
Tel. 031/322 40 60
Fax. 031/322 78 69 (Amt)
Fax. 031/322 47 16 (Information)

© BRP/OFAT/UFPT

Bern/Berne/Berna 1999
Abdruck erwünscht mit Quellenangabe, Belegexemplar an BRP
Reproduction autorisée avec mention de la source; copie à l'OFAT
Riproduzione autorizzata con menzione della fonte; copia all'UFPT

Aspekte der Entwicklung der Raumordnung Schweiz

Raumplanung – Raumordnungspolitik

■ Martin Lendi, Prof. Dr. iur. Dr. h.c., Zürich

Seit dem Erlass des Verfassungsartikels 22^{quater} BV am 14. September 1969 sind 30, seit der parlamentarischen Beschlussfassung über das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 sind 20 Jahre verstrichen – ein zweifaches Jubiläum der Bundesraumordnung. Dieses ist mit den Kantonen zusammen zu feiern, gehen doch die meisten ihrer Planungs- und Baugesetze auf jenes Jahrzehnt zurück. Auch haben die Kantone in der Zwischenzeit die gesetzlich verlangten Richtpläne erlassen. Zudem gewährleisteten die von ihnen betreuten kommunalen Planungen landesweit die örtliche Grundordnung.

Sichtbare Raumordnung

Die schweizerische Raumplanung hat erhebliche *Erfolge* vorzuweisen.

Würde es die Rebberge über dem Genfersee in ihrer Einmaligkeit noch geben, wäre das Engadin noch jene majestätische Landschaft, die es in diesen Jahren (gerade noch) ist, könnte auch heute noch aus der Stadt Zürich heraus – unbezogen des Agglomerationswachstums – in halbstündigem Fussmarsch der erholsame Blick ins Grüne gewonnen werden, und wie würde es um unsere Jurahöhen und Voralpengebiete stehen, gäbe es keine Raumplanung? So gewichtig der «Raum Zürich» ist, ihm steht ein abgestuftes und abgestimmtes Städtchen zur Seite und der «Raum Genève-Lausanne» gewinnt an Bedeutung. Vor allem aber, wie wäre die Schweiz die Last der sozioökonomischen Disparitäten (Stadt-Land, Berggebiete-Agglomerationen, Grenzgebiete-Zentrale Räume, innerstädtische Unterschiede) angegangen, wenn sich Raumplanung und regionale Wirtschaftspolitik nicht die Hand gereicht hätten?

Es ist offensichtlich: Die Raumordnungspolitik des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zeitigt Wirkung. Es besteht eine *sichtbare und der Grundstruktur nach gefestigte Raumordnung Schweiz*. Doch stemmen sich ihr gewalti-

ge Kräfte entgegen. Bevölkerungswachstum, konjunkturelle Überhöhungen, der Wandel der sozialen Strukturen und die Entwicklung hin zu einer Freizeitgesellschaft, aber auch die ungebrochene Mobilität mit wachsenden Radien – dies alles wies einen anderen Weg, den Weg in den übermässigen, interessengesteuerten Verbrauch von Boden und Landschaft, bis hin zur Unwirtlichkeit der Städte und zur unkontrolliert ausufernden Bandstadt Rorschach-Genf.

Dass alles noch einigermaßen er- und zuträglich ist, ist (unter anderem) der Raumplanung bzw. der *Raumordnungspolitik* zu verdanken, die von den Gemeinden über die Kantone bis zum Bund und im Verbund mit den Nachbarstaaten

über die Grenzregionen hinaus der «Landschaft Schweiz» und dem «Wirtschaftsraum Schweiz» Gestalt gab. Die Aufgabe ist noch nicht beendet, der Auftrag nicht erfüllt. Im Gegenteil. Laufend stehen neue Herausforderungen an. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz und jene unserer Städte und Regionen sind markante Beispiele. Der sich anbahnende neue Finanzausgleich Bund - Kantone und die gebotene Agglomerationspolitik der Kantone und des Bundes kündigen weitere Schritte an – die Städte werden darüber nicht vergessen!

Die rechtlichen Grundlagen und die Ziele für die morgige, problembewusste Raumordnungspolitik wurden vor dreis-

Von der Raumplanung zur Raumentwicklung

30 Jahre Raumplanungsartikel in der Bundesverfassung, 20 Jahre Raumplanungsgesetz: Es versteht sich, dass das Bundesamt für Raumplanung in diesem Jubiläumsjahr 1999 mit einem Informationsheft Rückschau halten, Bilanz ziehen und einen Ausblick in die Zukunft wagen will.

Ein unvoreingenommener Blick auf den heutigen Zustand unseres Lebensraumes zeigt, dass gewisse Zielvorstellungen, die von einer im Rückblick als unrealistisch zu bezeichnenden Planbarkeit der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung ausgingen, nur bedingt erreicht werden konnten. Gleichzeitig müssen wir uns jedoch auch fragen, wie die Schweiz als dicht besiedeltes und wohlhabendes Land mit entsprechend grossem Nutzungsdruck heute ohne das ordnende Wirken der Raumplanung aussähe. So betrachtet komme ich zu einem klar positiven Befund. Denn Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet sind heute weitgehend getrennt, wir verfügen über Siedlungen mit hoher Qualität und über attraktive Erholungsräume, um Natur und Landschaft wäre es ohne Raumplanung noch schlechter bestellt.

Eine kritische Auseinandersetzung mit unseren Zielen, Strategien und Handlungsansätzen ist aber gerade in der heutigen Zeit des immer rascheren Wandels notwendig. Wir wollen uns den neuen Herausforderungen stellen. Der Grundauftrag der Raumplanung,

die Abstimmung zwischen den verschiedenen Nutzungsansprüchen, ist vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung, bei der es um eine Harmonisierung zwischen wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Anliegen geht, aktueller denn je. Doch wir müssen auch den wirtschaftlichen Druck vor dem Hintergrund von Globalisierung und europäischer Integration erkennen, der die Raumplanung dazu zwingt, die Auswirkungen ihres Handelns auf die Qualität der Schweiz als Wirtschaftsstandort immer stärker zu beachten.

Dieses Spannungsfeld bedeutet für mich, dass wir im Rahmen unseres übergeordneten Auftrages der langfristigen Lebensraumverantwortung gezielt die wirtschaftliche Dimension vertiefen müssen. Siedlungsentwicklung nach innen beispielsweise bleibt als Zielsetzung berechtigt und wichtig, aber bei der Umsetzung muss die Raumplanung noch stärker von der obrigkeitlichen Regulierungsfunktion zu einer ermöglichenden, beratenden, kommunizierenden, vorausschauenden, mitgestaltenden Dienstleistungsfunktion finden. Analoges liesse sich auch für die Thematik des ländlichen Raumes und weitere Fragestellungen anführen. Die Raumplanung muss sich zu einer Raumentwicklungspolitik wandeln.

Ueli Widmer, Direktor
Bundesamt für Raumplanung, Bern



sig und vor zwanzig Jahren gelegt. Dabei können wir es jedoch nicht bewenden lassen. Der grösste Erfolg der schweizerischen Raumordnungspolitik liegt im *Voranschreiten*. Gelegentlich mag eine Spur von Stagnation festzustellen sein, doch hängt diese nicht mit der Sache selbst, sondern mit den politischen Prioritäten zusammen, die heute anders gesetzt werden (müssen) als noch vor zwanzig und dreissig Jahren.

Defensiv- und Offensivkonzepte schweizerischer Raumordnungspolitik

Der Blick zurück zeigt, wie die Raumordnungspolitik eine interessante *Mischung von abwehrenden und positiven Strategien* verfolgte. Zu Beginn der siebziger Jahre ging es – einerseits – darum, die baulich orientierte Zonenplanung mit der

Gewässerschutzplanung abzustimmen, die natürlichen Lebensgrundlagen und die Landschaften zu schützen, das Siedlungsgebiet zu begrenzen und ausserhalb des Baugebietes den Raum für die landwirtschaftliche Nutzung verfügbar zu halten sowie den Bauland- vom landwirtschaftlichen Bodenmarkt zu trennen. Zur gleichen Zeit schaffte sich – andererseits – die regionalwirtschaftlich orientierte Investitionshilfe für das Berggebiet freie Bahn für eine positiv angelegte Raumordnungspolitik, bald ergänzt durch weitere Massnahmen, beispielsweise zugunsten branchenmässig monostrukturierter Räume. Nicht minder bedeutsam war der offensiv inszenierte Schritt des Raumplanungsgesetzes von 1979, die grossräumigen Vorstellungen der dezentralisierten Konzentration auf der Basis des Raumordnungskonzeptes von 1973 und der landesplanerischen Leitbilder des ORL-Instituts von 1971 den kantonalen Richtplänen zu Grunde zu legen und die Sachpolitiken darauf zu verpflichten.

Die doppelte Strategie der schweize-

rischen Raumordnungspolitik setzt sich fort. Nach wie vor ringt die Raumplanung – nicht unbegründet – mit belastenden Fehlentwicklungen, beispielsweise dort, wo sie den unkontrollierten, teilweise sogar wuchernden Desurbanisationsprozesse zu stoppen und die «Stadt Schweiz» im Mittelland aufzufangen trachtet. Doch weiss sie auch um die Notwendigkeit einer positiven Chancenverbesserung für die Städte mit dem Ziel, deren nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Dieses parallele Agieren mit defensiven und offensiven Strategien wird nicht überall wahrgenommen. Die teilweise festgefahrene Lesart des Bundesgesetzes über die Raumplanung mit seinen – vermeintlich – dominant oder gar einseitig nutzungsplanerischen, bodenrechtlichen Ansätzen hat die Sicht auf die wesentlich breiter angelegten raumordnungspolitischen Strategien getrübt. Das ab ovo verfügbare gesetzliche Instrument des Richtplans hätte schon längst erlaubt, die raumwirksamen Massnahmen, unter ih-

nen auch solche wirtschaftspolitischer Art, breiter zu sehen und einzubeziehen. Glücklicherweise haben Bundesrat und Parlament im Jahre 1996 das Verständnis der Regionalwirtschaft vertieft und mit dem Akzent auf der Förderung der endogenen Kräfte neu fit gemacht. Bemerkenswert ist auch die junge bundesrätliche Verordnung von 1997 über die *raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben*. Sie verfolgt den ausdrücklich erklärten Zweck der Verbesserung der Kohärenz in der Raumordnungspolitik des Bundes – eine Aussage, die auf der Ebene der Kantone stufengerecht aufgenommen werden müsste. Der neu gewählte «Rat für Raumordnung» arbeitet übrigens konsequent auf der Basis der Doppelstrategie. Die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz», 1996 vorgelegt, setzen ebenfalls diese Doppelstrategie voraus.

Aus der Vergangenheit in die Zukunft: Entwicklungslinien

Die Kernaussagen, welche die Gesetzgebung bis auf den heutigen Tag äusserlich prägen, sind rasch aufgezählt. Sie weisen in die Jahre des Zweiten Weltkrieges zurück, kulminierten dort im «Plan Wahlen» als Ausdruck der Landesvorsorge, forcierten die Absteckung der Bauzonen auf die generellen Kanalisationsprojekte und den Immissionsschutz, führten schliesslich zum Ausbau der Infrastrukturen – insbesondere zur Planung des Nationalstrassennetzes – dann aber auch zur Wohnbauförderung mit einer ersten Ordnung der Fein-, Grob- und Basiserschliessung und zur bodenrechtlichen Auseinandersetzung mit einem teilweise überbordenden Immobilienmarkt – alles Faktoren, die sich im geltenden Raumplanungsrecht spiegeln. Die Bestimmungen über die Landwirtschaftszone, die Vorschriften über deren Erschliessung – sie sind Spuren einer spannenden Geschichte. Was aber heute kaum mehr bedacht wird: Die schweizerische Raumplanung ist *nicht das Werk plangläubiger Politiker*, sondern sie war in hohem Masse die (mehrheitlich bürgerliche) Antwort auf einseitige bodenpolitische Vorstösse und gleichzeitig der erklärte *Wille zu einer*

ansehnlichen, gesunden, wohnlichen und gleichzeitig wirtschaftsbewussten Schweiz.

Weitet man den Blick über die traditionellen Kernaussagen des Bundesgesetzes über die Raumplanung hinaus, so fällt die mit der Raumplanung verbundene nationale Aufgabe auf, dem *Land Identität und Zusammenhalt* zu verleihen. Armin Meili war nicht nur einer der Väter und der visionäre Wortführer der modernen schweizerischen Landesplanung und der erste Präsident der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP), er war auch Direktor der «Landi» von 1939: Die Luftseilbahn über das untere Seebecken Zürichs – von der modernen Schweiz zum Dörfli und zurück – symbolisierte das Gebot der Kohärenz. Der Abbau der sozio-ökonomischen Unterschiede unter Wahrung der Freiheit zu unterschiedlichen Kulturen und Lebensstilen wurde denn auch von Anfang an zum grundlegenden Ziel nationaler Raumordnungspolitik. Dieses hält sich, wenn auch das neuere Verständnis die Giesskanne meidet und der Stärkung der hauseigenen Kräfte benachteiligter Gebiete grössere Bedeutung beimisst als früher.

Anstehende Aufgaben

Das Bild der bisherigen schweizerischen Raumordnungspolitik zeigt – dies muss diagnostiziert werden – Spuren der *Zeitgebundenheit*. Sie lassen sich überwinden.

Die neu formulierte Bundesverfassung, angenommen in der Volksabstimmung vom 18. April 1999, rückt die Raumplanung – im Rahmen der systematischen Neuordnung der Bundesaufgaben – in den Kontext des Umweltschutzes und der Nachhaltigkeit. Positiv daran ist die Anerkennung der Raumplanung als eine Grundordnung, in deren Rahmen wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Aspekte gleichwertig zu berücksichtigen und auszubalancieren sind, wie sie dies seit jeher anstrebt. Nur schade, dass der Umweltschutz, entgegen dem bundesrätlichen Antrag, vorangestellt und die Nachhaltigkeit nicht dem internationalen Verständnis gemäss definiert wurde. Dennoch wird es sich die Raumplanung nicht nehmen lassen, den Akzent auf die *Nachhaltigkeit der Ent-*

wicklung zu setzen und *wirtschaftspolitische Ansätze* mit zu berücksichtigen. Davon würde auch der *Umweltschutz*, mit dem sich eine enge Kooperation geradezu aufdrängt, profitieren.

Aus den Problemlagen der sechziger und siebziger Jahre heraus hat sich der Gesetzgeber zu wenig intensiv mit drei zentralen Problemkreisen befasst. Der eine betrifft die gesetzliche Parallelschaltung mit der *wettbewerbsorientierten Wirtschaftspolitik*, der zweite die *Stadtplanung* und der dritte die *internationale Öffnung*. Das geltende Recht steht dem Angehen dieser drei Aufgaben zwar nicht entgegen; es unterstützt diese wichtigen Aspekte jedoch zu wenig prononciert. Einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung kann deshalb früher oder später nicht ausgewichen werden, allenfalls ist sogar der *Erlass eines Bundesbaugesetzes* zu erwägen, darf doch das heterogene kantonale Planungs- und Baurecht für die Schweiz nicht zu einem Standortnachteil werden. Mindestens so wichtig ist die aufgabengedäquate Alimentierung der massgebenden Behörden des Bundes und der Kantone, die beispielsweise in der Lage sein müssen, an den vorangekommenen Arbeiten zu einem Europäischen Raumordnungskonzept durch Aussagen zu den Städtenetzen, zur Mobilität usw. mitzuarbeiten und grenzüberschreitende Planungen zu begleiten.

Die Aufgabe, von der Basis der Raumplanung her eine lebendige Raumordnungspolitik zu entfalten, ist für die Schweiz – in einem Umfeld, in dem sich internationale Zentren konkurrenzieren, das Bedürfnis nach Mobilität unaufhaltsam wächst, die Computerwelt die Arbeitsmärkte verändert und die Globalisierung der Wirtschaft die Standortfragen relativiert – *dringender denn je*.

Allerdings muss die Raumplanung stets von neuem lernen, sich (besser) verständlich zu machen. Die ethische Komponente, dem Leben *Schutz sowie persönliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten* angedeihen zu lassen, ist dabei als Kernanliegen zu betonen. Der Raum ist eben nicht Selbstzweck. Es geht der Raumplanung und der Raumordnungspolitik um das natürliche und tätige Leben in Raum und Zeit, zu Gunsten der heutigen und vor allem auch der kommenden Generationen. □

Bewährtes weiterentwickeln, Neues schaffen

Raumplanung: So aktuell wie vor 30 Jahren?

■ Fritz Wegelin, Dr. oec., Leiter Abteilung Raumplanung, Bundesamt für Raumplanung, Bern

Über Raumplanung wurde in den 60er und 70er Jahren so heftig gestritten wie heute über die Asylpolitik. Jetzt ist es um sie stiller geworden. Hat sie an Aktualität verloren? Ist ihr Auftrag erfüllt? Braucht es sie noch? Die Raumplanung hat viel erreicht und Vieles ist dabei zur Selbstverständlichkeit geworden. Doch solange es Entwicklung gibt, bleibt die Raumplanung eine höchst aktuelle Angelegenheit. Da die Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes eine langfristig ausgerichtete Aufgabe ist, verändert sich der Grundauftrag kurzfristig kaum. Aber die Akzente in der Raumplanung haben sich in den letzten Jahren deutlich verschoben.

Die Raumplanung muss heute funktional und strukturell über die reinen Bodennutzungsfragen hinausdenken, die Zusammenarbeit in grösseren Räumen organisieren, sich mit internationalen Raumordnungsfragen befassen, sich mit komplexen Stadt- und Agglomerationsproblemen auseinandersetzen, zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen und ihre Instrumente auf diese teils neuen Anforderungen hin überprüfen. Das Bundesamt für Raumplanung nimmt bei der strategischen Weiterentwicklung eine führende Rolle wahr und bildet ein unentbehrliches Scharnier zwischen der Bundesplanung und der kantonalen Richtplanung.

Erfolge, aber auch Defizite

Raumplanung ist heute längst zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Wenn man bedenkt, welche räumlichen Ansprüche in unserem Land in den 30 Jahren seit dem Verfassungsartikel und in den 20 Jahren seit dem Erlass des Raumplanungsgesetzes zu befriedigen waren, so dürfen sich die Leistungen der Raumplanung durchaus sehen lassen. Allerdings gibt es auch Defizite, wie z.B. der Siedlungsbrei in Teilen des Mittellandes,

der weder identitätsstiftend noch wirtschaftlich nachhaltig ist, die vernachlässigte Stadt- und Agglomerationsproblematik, die noch unzulängliche Bundesplanung oder die häufig noch mangelhafte kantonale Richtplanung.

Raumplanung bleibt aktuell

Raumbeanspruchung und Zersiedlungsdruck sind immer noch enorm. Raumplanung ist nicht eine Aufgabe, die einmal erledigt ist. Man kann nicht sagen, die Nutzungsordnung ist in der Schweiz erstellt, jetzt braucht es keine Raumplanung mehr. Die Entwicklungsursachen und die Raumansprüche mögen sich verändert haben, die Veränderungen im Raum sind jedoch nicht geringer geworden, wie uns die Arealstatistik deutlich vor Augen führt.

Heute sind es weniger der Bevölkerungszuwachs als vielmehr Veränderungen der Gesellschaftsstruktur und die steigenden Ansprüche, welche zu einer erhöhten Flächenbeanspruchung führen. Nicht eine stark wachsende und expandierende Wirtschaft wie in den sechziger Jahren erfordert immer grössere und gut

erschlossene Arbeitsplatzgebiete, sondern eine sich stark im Umbruch und Strukturwandel befindliche Wirtschaft, die zunehmend dem rauen Wind einer internationalen Konkurrenz ausgesetzt ist, meldet veränderte Standortanforderungen und klare Bedürfnisse nach mehr Nutzungsflexibilität an. Auch die Landwirtschaft – früher ein Garant für die Erhaltung der Landschaft – fordert heute nicht mehr Schutz durch die Landwirtschaftszone, sondern Flexibilität. Der Tourismus möchte den Gästen Fun und eine Erlebniswelt vor grandioser Kulisse bieten und nimmt damit eine ambivalente Haltung gegenüber der Landschaft ein. Freizeit- und Sportaktivitäten, Erlebnisparks, Einkaufstempel usw. gehören zu den bedeutendsten Nachfragern nach Flächen und Verursachern von Verkehr und Umweltbelastung. Der Freizeitverkehr macht inzwischen die Hälfte des gesamten Verkehrsaufkommens aus.

Langfristaufgabe Raumplanung

Die genannten Beispiele für Planungsdefizite, Entwicklungstendenzen und neue Aufgabenstellungen machen deut-



lich, dass der verfassungsmässige Auftrag, für eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes zu sorgen, noch von gleicher Aktualität ist wie 1969, als über ihn abgestimmt wurde. Mit dem knappen Boden sorgsam, haushälterisch und nachhaltig umzugehen und eine Raumstruktur zu schaffen und zu erhalten, in der es sich angenehm wohnen und effizient wirtschaften lässt, und wo Freizeitgestaltung möglich ist, ohne Natur und Landschaft als blosser Konsumware zu behandeln, ist eine Langfristaufgabe. Raumplanung muss gegensätzliche Ansprüche an den Lebensraum derart aufeinander abstimmen, dass der knappe Boden haushälterisch genutzt wird und eine zweckmässige Ordnung der Besiedlung entsteht.

Akzente haben sich verschoben

Trotz Konstanz des Grundauftrages haben sich aufgrund der veränderten Verhältnisse die Akzente und Prioritäten in der Raumplanung verschoben. Einzelne Gewichtsverschiebungen sind bereits erfolgt; weitere Schritte sind nötig. Im Vordergrund stehen dabei:

• Über die Bodennutzung hinausdenken

Die Raumplanung, die in der Vergangenheit stark auf Bodennutzungsaspekte ausgerichtet war, muss in der Zukunft noch stärker funktionale Fragen (Infrastrukturen, räumliche Vernetzungen, internationale Anknüpfungen etc.) aufgreifen, der Entwicklung der Agglomerationsräume und den wirtschaftlichen Zusammenhängen und Anforderungen mehr Beachtung schenken.

• Nachhaltige Entwicklung

«Nachhaltig ist eine Entwicklung, wenn sie gewährleistet, dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeit künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen.» Davon war in der Raumplanung schon die Rede, bevor die nachhaltige Entwicklung en vogue war. Die drei Dimensionen der Nachhaltig-

Konzepte und Sachpläne nach Art. 13 RPG (Stand: August 1999)

Name	Bundesstelle	Verfahren
Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF)	BRP, BLW	abgeschlossen
Landschaftskonzept Schweiz (LKS)	BUWAL	abgeschlossen
Sachplan AlpTransit	BAV	abgeschlossen
Sachplan Schienenverkehr	BAV	geplant
Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt	BAZL	in Bearbeitung
Sachplan elektrische Übertragungsleitungen	BFE	in Bearbeitung
Sachplan nukleare Entsorgung	BFE	vorläufig sistiert
Sachplan Waffen- und Schiessplätze	BABHE	abgeschlossen
Sachplan Militär; inkl. Militärflugplätze	GS VBS, BABLW	in Bearbeitung
Nationales Sportanlagenkonzept	ESSM	abgeschlossen
Sachplan Expo.01	UVEK	abgeschlossen
Sachplan Wasserstrassen	BWW	vorläufig sistiert

Auf Bundesebene kann sich die Bilanz der nach Art. 13 RPG neu geschaffenen Konzepte und Sachpläne durchaus sehen lassen. Darüber hinaus informiert seit 1980 auch eine periodisch aktualisierte **«Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes»** umfassend die planenden Stellen von Bund und Kantonen über die Grundlagen, Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben des Bundes. Sie unterstützt dadurch die bundesinterne Koordination und setzt die Kantone in die Lage, ihre eigenen Planungen mit jenen des Bundes abzustimmen.

Die im Jahre 1994 neu konzipierte Übersicht wurde in der Zwischenzeit zweimal nachgeführt. Die im April 1999 erschienene neue Übersicht wurde in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesstellen gesamthaft überarbeitet. Vertrieb: EDMZ, 3000 Bern; Art. Nr. 412.870d

keit – ökologische, wirtschaftliche und soziale Verträglichkeit – sind in Artikel 1 und 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung bereits verankert. Allerdings halten viele Raumpläne einer «Nachhaltigkeitsprüfung» kaum stand. Hier besteht Handlungsbedarf. Vorab sind operationelle Kriterien für die Praxis zu entwickeln.

• Stadt- und Agglomerationsentwicklung

Rund 70 % der schweizerischen Wohnbevölkerung leben heute in städtischen Räumen. Angesichts der zentralen Bedeutung der Städte und Agglomerationen für die Volkswirtschaft und die Raumordnung einerseits und der gravierenden Probleme der Städte andererseits, sind Anstrengungen auf allen drei Staatsebenen dringend angesagt. Namentlich die Situation der Kernstädte und die mangelnde Zusammenarbeit in den Agglomerationsräumen sind Probleme von übergeordneter Dimension. Die Kantone, welche die Hauptverantwortung für die Raumord-

nung tragen, haben ihre Aufgaben bisher ungenügend wahrgenommen. Auch der Bund muss – gestützt auf Art. 50 der neuen Bundesverfassung – in Erfüllung seiner Aufgaben die besonderen Anliegen der Städte und Agglomerationen berücksichtigen. Ohne seine Mitwirkung können die anstehenden Probleme nicht gelöst werden.

• Zusammenarbeit in grösseren Räumen, auch international

Die Raumordnung muss die Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg fördern – seien dies kommunale, kantonale oder nationale Grenzen –, um die politischen Handlungsräume wieder vermehrt mit den Aktionsräumen in Übereinstimmung zu bringen. Die Schweiz hat sich weit stärker als in der Vergangenheit auch in der europäischen Raumordnungspolitik zu engagieren, um frühzeitig Einfluss zu nehmen auf Entwicklungen und Projekte, die mit Rückwirkungen auf unser Land verbunden sind (z.B. Europäisches Raumentwicklungskonzept EUREK,

Gemeinschaftsinitiative INTERREG III, transeuropäische Netze). Im internationalen Standortwettbewerb sind Kantone und Kleinregionen keine tauglichen Einheiten, doch sind sie zuständig für die landesinterne Umsetzung politischer Programme. Kurzfristig ist die interregionale, interkantonale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern, um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit gewisser Regionen zu erhöhen. Auf längere Frist sind zudem Gebietsreformen zu prüfen.

- **Wirtschaft**

Die Raumplanung muss die wirtschaftliche Dimension besser aufnehmen und die räumlichen Voraussetzungen für ein gutes Funktionieren der Wirtschaft laufend verbessern. Sie muss zur Qualität des Wirtschaftsstandortes beitragen. Auch hier handelt es sich um einen langfristigen Auftrag, der nicht mit kurzfristigem und kurzfristigem Aktivismus verwechselt werden darf.

- **Instrumente besser nutzen, allenfalls an neue Anforderungen anpassen**

Der Instrumentenkasten der Raumplanung – Richtpläne der Kantone, Nutzungspläne, Sachpläne des Bundes – hat sich grundsätzlich bewährt. In letzter Zeit sind zahlreiche Bundessachpläne entstanden und auf die kantonalen Richtpläne abgestimmt worden. Das Planungsinstrumentarium beginnt allmählich so zu spielen, wie es das Gesetz vorgesehen hat. Die zweite Generation Richtpläne darf sich sehen lassen und die Nutzungspläne in den Gemeinden können ebenfalls überwiegend als gesetzeskonform bezeichnet werden. Allfällige Mängel sind eher auf den Vollzug und weniger auf ungenügende gesetzliche Grundlagen zurückzuführen. Die Instrumente könnten im Allgemeinen weit flexibler und kreativer eingesetzt werden. Wenn sich Anpassungen aufdrängen, dann am ehesten im Bereich der Nutzungsplanung, und zwar im Hinblick auf städtische Erneuerungen, eine nachhaltigere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Wirtschaft, eine bessere Abstimmung mit der Umweltpolitik und auf eine Harmonisierung im kaum noch zu überbietenden schweizerischen Baurechtswirrwarr.

Bundesamt als Scharnier zwischen Bund, Kantonen und europäischem Raum

In der Schweiz ist die Raumplanung föderalistisch organisiert. Die Kantone sind es, die in den Richt- und Nutzungsplänen die verschiedenen Ansprüche an den Raum zu einem sinnvollen Ganzen zu verknüpfen haben. Der Bund hingegen ist zuständig für die grundlegenden verfassungsmässigen Aufgaben wie Grundsatzgesetzgebung, Grundlagenerarbeitung und strategische Weiterentwicklung der Raumplanung. Ferner obliegen ihm die Koordination der Bundestätigkeiten untereinander und der Bundesplanung mit der kantonalen Raumplanung sowie die Förderung und Koordination der kantonalen raumplanerischen Bestrebungen.

Das Bundesamt für Raumplanung nimmt eine wichtige Scharnierfunktion im Koordinationsgefüge ein. Bei den Kantonen muss es die Sachpläne und Anliegen der raumwirksamen Bundestätigkeiten vertreten und im Bund ist es gegenüber den Bundesstellen ein Fürsprecher und Vermittler der Kantone. In Erfüllung dieses Interessenausgleichs ist jedoch das Ziel, eine gute nachhaltige Raumordnung anzustreben, nicht aus den Augen zu verlieren. Ein starkes Bundesamt hilft somit der kantonalen Raumplanung und der Bundessachplanung gleichermassen. Ein wirkungsvolles raumordnungspolitisches Handeln im Kontext von Globalisierung und europäischer Integration erfordert eine Aufwertung der Raumordnungspolitik auf Bundesstufe.

Schlagkräftigere Raumordnungspolitik

Die Akzentverschiebungen bei den Prioritäten der Aufgabenerfüllung haben auch Veränderungen in den Tätigkeiten des Bundesamtes für Raumplanung mit sich gebracht. Während in der Aufbauphase die Rechtsetzung und die Implementierung der Instrumente im Vordergrund standen, ist heute die Zusammenarbeit im Vollzug das zentrale Anliegen. Vorab der Aufwand im Zusammenhang mit den Bundessachplanungen (z.B. Alp-

Transit, Infrastruktur der Luftfahrt, elektrische Übertragungsleitungen etc.) und der internationalen Zusammenarbeit hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Auch die Wünsche der Kantone nach Zusammenarbeit und Unterstützung nehmen zu, da viele Richtpläne überarbeitet werden. Zu den traditionellen Grundlagenarbeiten sind strategische Überlegungen hinzugetreten wie die Erarbeitung der Grundzüge der Raumordnung Schweiz und der damit verbundenen Realisierungsprogramme. Im Bereich des Rechtes stehen Anpassungen der bestehenden Erlasse und die Überwachung des Vollzugs im Vordergrund. Trotz zunehmender Aufgabenlast ist der Personalbestand des Bundesamtes derselbe geblieben. Selbst die Kernaufgaben lassen sich kaum noch befriedigend erfüllen. Vom Amt werden jedoch Impulse und eine höhere Präsenz bei allen aktuellen raumordnungspolitischen Fragen erwartet. Die Diskussionen im Zusammenhang mit der vom Volk am 7. Februar 1999 angenommenen Teilrevision des Raumplanungsgesetzes haben einerseits gezeigt, dass der auf Langfristigkeit ausgerichteten Raumordnungspolitik eine für die gedeihliche Weiterentwicklung unseres Landes – gerade auch in gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht – sehr grosse Bedeutung zukommt. Andererseits wurde aber auch erkannt, dass die Raumordnungspolitik auf Bundesebene derzeit noch zu wenig schlagkräftig ist, um die mannigfaltigen Anforderungen, die an sie herangetragen werden, erfüllen zu können. □

Raumplanung gibt es oder wenn ja warum nicht

■ Benedikt Loderer, Stadtwanderer¹,
Zürich

Es gibt Reizwörter, Zeitwörter (Zeitwörter), scharfe Wörter. Sie sind die Indikatoren der Lage. Diesmal stammen alle aus dem Planerdeutsch und bedürfen der Erklärung. Es folgt ein kurzes, sehr persönliches Planeralphabet. Es soll den Planern helfen sich zurecht zu finden. Sollte dies nicht gelingen, so muss das am Grundwiderspruch liegen, dem alle Planer unterworfen sind.

Agglomeration, Zusammenrottung ungeordneter Art, bewohnt von den Agglomeriten, deren planerische Haupttätigkeit die Steuerfussverteidigung ist. Merke: Planung darf nichts mit der Steuergesetzgebung zu tun haben, der Föderalismus verlangt die scharfe Trennung der Materie.

Berge, im Schweizerbewusstsein eingepflanzte Gemütshebungen, die den Blick auf die Tatsachen verstellen → Wirklichkeit.

Charakter, Bezeichnung für die Widerstandskraft gegen → Erpressung. Nimmt nach oben im Quadrat ab. Das Fehlen von Ch. wird bei Politikern als Verantwortungsbewusstsein bezeichnet.

Deregulierung, zusammenfassende Bezeichnung für das Recht des Stärkeren. D. ist das Gegenteil von Planung, D. ist eine Art Droge, sie verschafft Allmachtsgefühle und Katzenjammer, leider nicht zwingend bei derselben Person → Grundwiderspruch.

Erpressung, heutzutage, allgemein angewandte Methode die Planung auszuheilen. Variante 1: Biete drei Arbeitsplätze gegen einen Zonenverstoß. Gilt als politisches Kavaliärsdelikt. Variante 2: Zügle in den Nachbarkanton, wenn ich nicht im Landwirtschaftsgebiet bauen darf. Gilt als Entwicklungspolitik. Variante 3: Zahle Steuern anderswo: Gilt als Finanzgenie → Agglomeration.

Föderalismus, eidgenössische, alte, immergültige Staatsform, Hauptverbreitungsgebiet in den Alpen und Voralpen.



Die in der Schweiz grundsätzliche Gleichsetzung von Föderalismus und Demokratie ist ein lähmender Irrglaube. Der Föderalismus ist viel älter und im Kern undemokratisch. Föderalismus war ursprünglich die Herrschaft der Aristokratie und ihrer Dorfkönige, sie musste durch die Demokratie weggefeigt werden, sonst gäbe es heute noch Hintersassen. Der Föderalist ist kein Demokrat, sondern ein Regionalvertreter, der glaubt, dass jeder Quadratmeter Schweiz vor der Wirtschaft gleich sein müsse. Eine der zähesten Planerlegenden → Regionalpolitik.

Grundwiderspruch, geistiger Zustand des Planers. Widersprüchlich ist der Konflikt zwischen seiner Einsicht und seinen Mitteln. Ein ständiges Ungleichgewicht: Der Planer weiss, was er nicht tut. Er weiss auch, was er zulässt. Das schmerzt. Dieses Malaise wird durch den → Vollzug ausgeglichen.

Hüsli, schweizerisches Glücksgehäuse. Die Hälfte des Wohn-Baulandes in der Schweiz wird für Einfamilienhäuser verbraucht, für 20% der Bevölkerung. Aber keine Angst: «Bund, Kantone und Ge-

meinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird», verspricht das Raumplanungsgesetz. Man kann es auch deutlicher sagen: Das Hüsli ist das wahre Unglück der Schweiz. Der Anteil an Planern in Hüsli ist erheblich. → Grundwiderspruch.

Intelligenz, ist für die Planung nötig, aber nicht ausreichend. Weiter sind unabdingbar: Bauernschlauheit, Verhandlungsgeschick, Menschenkenntnis, Überzeugungsarbeit, Hartnäckigkeit, Politfuchserie, Pensionskasse und guter Schlaf (Zutreffendes bitte ankreuzen).

Jasager, braucht es wenige, da schon fast alles beschlossen ist und nichts sich ändern darf. Merke: die Planung ist eine positive Wissenschaft.

Krise, nein die Planung steckt nicht in einer Krise, noch nie bot dieses Gewerbe so viele Arbeitsplätze wie heute → Intelligenz.

Landwirtschaftsgebiet, grösste Leistung der Schweizerischen Planung, musste darum aufgeweicht werden. Achtung:

Dies ist keine Bauernhilfe, sondern der erste Schritt zum Zugriff auf das Bauernland. Ziel ist die Abschaffung der Landwirtschaftszone, dort, wo damit mehr zu verdienen ist als mit Bauern. Es gilt die alte Bauernregel: Immer wenn den Bauern in der Schweiz geholfen wird, verdienen andere dran.

Metropole, politisch unkorrekte Bezeichnung für Grossstadt, wird in der Schweiz durch Verteilung auf alle Mittellandkantone aus der Wirklichkeit in die Politik abgeschafft. Wir sehen die Metropole nicht, weil die Berge die Sicht verdecken. Bleibt aber in Form von Sehnsucht unterirdisch aktiv: Die Metropole als Anschlussbauwerk an Europa.

Neinsager, Menschenschlag, der das schweizerische Daseinsgefühl in die Urne füllt: Bestandeswahrung. Die Erfahrung lehrt: Nichts ändert sich zum Guten → Agglomeration.

Ortsplanung, eine rastlose Kleinarbeit, bei der die Planer die örtlichen Machtverhältnisse farblich auf Kartenausschnitten festhalten.

Planer, Menschen, die mit dem → Vollzug beschäftigt sind. Entgegen ihrer Bezeichnung planen sie nicht, sondern wenden Gesetze und Verordnungen an.

Qualität, die Güte einer Planung ist ihre Akzeptanz. Daraus ergibt sich zum Beispiel, dass der Eisenbahnfranken im Vereinatunnel intelligenter investiert ist als bei Zürcher Mittelverteiltern → Föderalismus.

Regionalpolitik, sie regelt den Subventionsfluss der naturwidrig von unten nach oben läuft, es gilt: je höher gelegen, desto mehr Subvention. Merke: Regionalpolitik hat ihre eigene Vernunft, sie gehorcht dem Prinzip Futterneid. Was ich nicht habe, darf auch kein anderer haben.

Stadt, Lieblingswort der Planer, gleichzeitig das Gute schlechthin und das Ausdem-Leim-Gegangene. Die Stadt der Planer ist ein heimliches Gesamtkunstwerk. Das wollen sie retten, wiederherstellen, reparieren, verdichten, schützen, begrifflich erweitern. Allerdings existiert die Stadt politisch gar nicht. In der Schweiz

gibt es keine Stadtpolitik. Wir leben geistig immer noch auf dem Land, nicht obdachlos, aber in niedrigen Stuben. Niedrige Stuben geben eine niedrige Stirn. Dahinter hat nur ein Gedanke Platz: Die Stadt ist schlecht. Aber: 70% des Schweizervolkes leben in der Stadt Schweiz zwischen Genfer- und Bodensee → Wirklichkeit.

Tolleranz, Lieblingswort der Politiker, das die begründete Ausnahme meint. Beispiel: Grundsätzlich bin auch ich gegen die Zersiedelung, aber mein illegal erstelltes → Hüsli am Neuenburgersee muss ausnahmsweise stehen bleiben dürfen. Grundsätzlich sind Einkaufszentren auf der grünen Wiese falsch, aber die Steuereinnahmen sind ausnahmsweise richtig.

Umverteilung, Übernahme des durch Planung geschaffenen Mehrwerts durch private Eigentümer. Funktioniert nur, wenn tatsächlich ein Mehrwert entsteht, was immer seltener der Fall ist. Das Nicht-eintreten von Mehrwert ist eine Bedrohung der Bestandeswahrung.

Vollzug, eidgenössisch für Verwaltungsarbeit. Der Vollzug, so die veröffentlichte Meinung, sei im Notstand. Dem ist entgegen zu halten: der Nichtvollzug ist der Notstand. → Tolleranz.

Wirklichkeit, das Wirkliche ist das Wirkende. Zur Illustration: Die Schweiz minus die Berge gleich die Wirklichkeit. Davon nimmt die Planung kaum Kenntnis. Sie beschränkt sich auf: Das Wirkliche ist das Vorhandene. Woraus sich ergibt, Planung wirkt nicht, sie ist.

Xerox, wohlthätige Vervielfältigungsmaschine (auch farbig). Dient zur Herstellung von Besprechungsunterlagen → Ortsplanung.

Ypsilon, eine Möglichkeit drei Autobahnen zu verknüpfen. Dieser Knoten wurde nicht geknüpft. Daran haben aber die Planer keinen Anteil. Sie wissen ohnehin zu den wirklich grossen Planungen wie Flughäfen, Autobahnen, Bahn 2000 und Neat kaum etwas zu sagen. Planung ist ein stilles Gewerbe.

Zone, hauptsächliches Verbreitungsgebiet des Planers. Die Z. zeichnet sich immer durch eine Farbe aus. Es gibt in der Schweiz keinen Quadratmeter Erdoberfläche, der nicht in einer Z. wäre, woraus sich ergibt: Planung ist eine bodenabhängige Produktion. □

¹ Benedikt Loderer ist Stadtwanderer und Redaktor bei der Illustrierten für Gestaltung und Architektur «Hochparterre».



Von der Raumplanungs- zur Raumordnungspolitik Die Herausforderung der «Grundzüge»

■ Michel Rey, Secrétaire Général der C.E.A.T., Lausanne

Der Verfassungsartikel 22^{quater}, der die Grundlage des Raumplanungsgesetzes (RPG) bildet, hat zwei Hauptanliegen: Die zweckmässige Nutzung des Bodens zu garantieren und die raumwirksamen Tätigkeiten zu koordinieren, um eine geordnete Besiedlung des Landes sicherzustellen. Sind diese Anliegen umgesetzt geworden? Welche Schlüsse lassen sich aus dem Ist-Zustand ziehen und wie kann man den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Raumplanung gerecht werden?

Die Raumplanung hat ihren Auftrag bezüglich *Bodennutzung* ohne Zweifel erfüllt: Fast alle Gemeinden besitzen heute eine Nutzungsplanung mit entsprechenden Vorschriften. Alle Kantone haben ein Raumplanungsgesetz erlassen oder ihre Planungs- und Baugesetzgebung aktualisiert. Die Anstrengung war erheblich, wenn man sich den Ausgangszustand der frühen Siebzigerjahre vergegenwärtigt: Uneinheitliche Gesetzgebungen und eine grosse Zahl von Gemeinden ohne Nutzungsplanung. Ist jedoch *haushälterischer Umgang mit dem Boden* ein Kriterium, so relativiert sich diese positive Einschätzung. Denken wir nur an die Überdimensionierung der Bauzonen zahlreicher Gemeinden und an die Bauten ausserhalb der Bauzonen. Ebenfalls ist bedauerlich, dass Art. 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) zu *Ausgleich und Entschädigung*, von einigen Ausnahmen abgesehen, im kantonalen Recht nicht konkretisiert wurde. Dennoch: In den Siebziger- und Achtzigerjahren war die Raumplanung eine vorrangige Staatsaufgabe und kam somit in der Einführungsphase in den Genuss starker sozialer und politischer Anerkennung.

Ihre Aufgabe wurde durch das *Wirtschaftswachstum* erleichtert, das zahlreiche öffentliche und private Investitionen ermöglichte. In der Raumplanung ging es hauptsächlich darum, das Wachstum räumlich zu steuern und seine negativen Folgen in Grenzen zu halten. Überdies erlaubte die gute finanzielle Lage der Gemeinwesen die Realisierung von Massnahmen zu Gunsten des Umwelt- und

Landschaftsschutzes. Vergleichbar günstige wirtschaftliche und finanzielle Voraussetzungen werden in Zukunft wohl kaum mehr vorhanden sein. Chance oder Risiko für die Raumplanung von morgen?

Sicher, die Frage der haushälterischen Bodennutzung ist noch lange nicht überzeugend gelöst. Aber die Raumplanung hat in den letzten zwanzig Jahren Entscheidendes dazu beigetragen, die politischen Akteure für raumrelevante Themen zu sensibilisieren.

Schwierige Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten

Im Bereich der *Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten* ist die Beurteilung heikler. Es wurden zwar grosse Fortschritte in der Zusammenarbeit zwischen den mit Planungsaufgaben betrauten Behörden erzielt. So hat sich das Subsidiaritätsprinzip zwischen der nationalen, kantonalen und kommunalen Ebenen schrittweise durchgesetzt. Da es sich beim RPG um ein Rahmengesetz handelt, war die Aufgabenverteilung in den ersten Jahren nach seiner Inkraftsetzung nicht a priori selbstverständlich.

Der Stellenwert der *kantonalen Richtplanung als Koordinationsinstrument* ist vermutlich in jedem Kanton anders zu beurteilen. Richtpläne dienen ja als Planungs- und Vollzugsgrundlage für zahlreiche nationale und kantonale Sachentscheide. Trotz Genehmigung waren bei zahlreichen wichtigen Vorhaben noch Koordinationsmängel zu beklagen. Zudem hat das Gefüge von 26 kantonalen Richtplänen die Koordination raumwirksamer Tätigkeiten des Bundes kaum erleichtert. Gründe dafür gibt es viele. Die Aufgabe war neu. Die Definition der Richtplaninhalte, ihre Erarbeitung und Umsetzung mussten zuerst erprobt werden. Zudem war die Zeit für eine *interkantonale Zusammenarbeit* wohl einfach noch nicht reif. Die Richtpläne privilegierten *innerkantonale Fragestellungen* und Probleme, sie blickten kaum über die Kantongrenzen hinaus.

Nach zwanzig Jahren Vollzug des RPG kann man wohl feststellen, dass die *Bodennutzung* im Zentrum der *Raumplanungspolitik* stand. Stichworte dazu sind Nutzungsdurchmischung, «Siedlungsent-

wicklung nach innen», Erhöhung der Baudichte, Optimierung der Versorgung usw. Andererseits steckt die *Raumordnungspolitik*, welche die Koordination der Sachpolitiken und ihrer Auswirkungen auf die Raumnutzung erlauben würde, noch in den Kinderschuhen.

Der Bundesrat war sich dessen bewusst und hat Konsequenzen gezogen: Er setzte einerseits die *Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben* in Kraft und unterbreitete andererseits die *Grundzüge der Raumordnung Schweiz*. Das sind die zwei Herausforderungen, denen sich nun das Vollzugsorgan, das Bundesamt für Raumplanung (BRP), zu stellen hat.

Die zweifache Herausforderung des BRP

Die *erste Herausforderung* besteht also darin, die raumordnungspolitische *Koordinationsverordnung* umzusetzen. Das entsprechende Verfahren ist, vor allem auf Bundesebene, etabliert, wichtige Gremien wie der *Rat für Raumordnung (ROR)* sowie die *Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK)* sind eingesetzt. Doch wird man die vielversprechende Verordnung im Sinne der Problemstellung auch instrumentalisieren? Mit anderen Worten: wird sie dazu benutzt, *einerseits* die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen? Zweifellos wäre dies von grosser Bedeutung! Wird man *andererseits* ihr Potenzial auch nutzen, um eine wirksame Raumordnungspolitik für unser Land zu erarbeiten und umzusetzen? Entsprechende Hoffnungen sind durchaus begründet, da die Verordnung klare Aussagen macht. Sie beauftragt den Rat für Raumordnung mit der Konzeption, Beurteilung und Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Strategien und auch mit der Früherkennung raumordnungspolitisch relevanter Entwicklungstrends im In- und Ausland. Die Raumordnungskonferenz unterstützt die verschiedenen Verwaltungseinheiten in der Erfüllung ihrer Aufgaben im Hinblick auf die erwünschte Entwicklung des Landes. Und schliesslich ergibt sich auch eine *neue Aufgabe für das BRP*: Sie besteht in der Abstimmung seiner Strategien mit jenen des erst kürzlich gegründeten *Staatssekretariats für Wirtschaft (seco)*, na-

mentlich bei der Regional- und Raumordnungspolitik.

Die zweite Herausforderung für das BRP liegt in der Konkretisierung der ehrgeizigen Strategien, die in den Grundzügen vorgeschlagen wurden. Sie fordern, vereinfacht gesagt, dazu auf, die Spannungen zwischen Stadt und Land, Zentren und Agglomerationen und auch zwischen der Deutschschweiz und der Romandie zu verringern sowie die Kohärenz der Planungsarbeiten des Bundes und der Kantone zu verbessern. Die vier Hauptstossrichtungen lauten: *Vernetzung von städtischen und ländlichen Räumen, Gestaltung der städtischen Räume, Unterstützung der Entwicklung der ländlichen Regionen und Schonung des Natur- und Landschaftsraumes, Einbindung der Schweiz in Europa*. Ihre Konkretisierung wird – oder sollte zumindest – mit einigen «alten Zöpfen» in der Raumplanung auf-räumen.

Städte in die Raumplanung einbeziehen

Das bisher vernachlässigte Schicksal der Städte in der Raumplanung wird zum wichtigen neuen Thema im Vollzug des RPG. Kantonale Richtpläne können wohl die Probleme städtischer Agglomerationen aufnehmen. Aber in der heutigen Zeit, in der die Städte für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz – unter internationalem Konkurrenzdruck – eine strategische Rolle spielen, muss man sich die Frage stellen, wo und wie das «Vernetzte Städtesystem Schweiz» der Grundzüge genau definiert und konkret umgesetzt werden soll. Die Stadtplanung ist nicht einfach Sache der Architekten; sie gehört auch zu den Aufgaben der Raum- und Regionalpolitik (mit Blick auf Grossregionen, IHG-Regionen, REGIO PLUS usw.). Zudem gehört sie in den Kontext der Wirtschaftspolitik, die auf Bundesebene vor allem im neuen Staatssekretariat für Wirtschaft formuliert wird.

Von der Koordination der Politik in ländlichen Räumen

Die Entwicklung ländlicher Räume gewinnt, analog zur Stadt- und Agglomerationsproblematik, an Gewicht in der Raumordnungspolitik. Diese Gebiete erleben zur Zeit tiefgreifende und schnelle Veränderungen, die nicht nur mit der Umorientierung in der Landwirtschaft zu tun haben, sondern auch mit der Lebensweise unserer mobilen urbanen Gesellschaft. Der Druck auf den ländlichen Raum lässt sich selbst mit dem revidierten RPG nicht mehr nur mit herkömmlichen Raumplanungsinstrumenten wie Landwirtschaftszone, Fruchtfolgeflächen oder Ausnahmeregelungen für Bauten ausserhalb Bauzonen auffangen. Gegenläufige Tendenzen und Interessenkonflikte, die sich hier manifestieren, müssen im Rahmen strategischer Überlegungen antizipiert werden. Verzichtet man darauf, so wächst das Risiko, dass sich die Raumplanung in ländlichen Gebieten lediglich auf die punktuelle Anwendung juristischer und technischer Normen beschränkt.

Die Kompetenzen im europäischen Raumordnungskontext

Die Grundzüge empfehlen den Einbezug der Schweiz in die europäische Raumordnungspolitik (*Europäisches Raumentwicklungskonzept/EUREK*); sie setzen auf die Integration städtischer Agglomerationen unseres Landes in das europäische Städtetz. Bleibt diese Integration nur Sache einzelner Ressorts oder wird die Raumplanung aktiv einbezogen werden? – Eine Feuerprobe für die Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination! Ausserdem dürfte eine Öffnung nach Europa kaum ohne Konsequenzen für die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden bleiben. Die Diskussion darüber steckt, abgesehen von direkt betroffenen Grenzregionen, noch in den Anfängen, wird aber in den nächsten Jahren an Aktualität gewinnen.

Nicht zu unterschätzen ist schliesslich die Tatsache, dass die vier Strategien der Grundzüge wohl erheblich vom *Finanzausgleich* bestimmt werden. Wäre es angesichts dessen nicht dringend erforderlich, die Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Raumordnung zu analysieren, also mögliche «Gewinner» und «Verlierer» zu nennen?

Grundzüge: Standortbestimmung und strategische Neuausrichtung

Um die Grundzüge ist es etwas stiller geworden. Doch es wäre grundfalsch, diese Standortbestimmung und strategische Neuausrichtung einfach ad acta zu legen. Die Gefahr besteht. Um die Diskussion weiterzuführen und zu vertiefen, muss das BRP selber aktiv werden. Ihm steht es zu, diesem immerhin vom Bundesrat gutgeheissenen Dokument bzw. seinen Inhalten zum Durchbruch zu verhelfen. Die Grundzüge haben das Zeug dazu, die Raumplanung und Raumordnungspolitik der kommenden Jahre nachhaltig zu stimulieren – allerdings nur gestützt durch eine eigentliche PR- und Werbekampagne, wieso nicht mit Hilfe eines eigens ins Leben gerufenen «Fanclubs der Grundzüge»?

Die künftigen Aufgaben des BRP erscheinen somit klar: den Grundzügen Sinn und Gewicht zu verleihen, sie zu konkretisieren und zu verwirklichen sowie die Koordination weiter auszubauen. Gewiss, das Amt verfügt nur über begrenzte Mittel. Aber solche Grenzen können auch zu besonderer Kreativität anspornen, zumal dem BRP viele politisch, fachlich und wissenschaftlich ausgewiesene Partner zur Seite stehen, denen die Raumplanung auch ein Anliegen ist. Sie zu mobilisieren und selber einfallsreich und phantasievoll zu Werke zu gehen, ist Sache des BRP. Es sind viele, die das Spiel mitspielen wollen, damit wir in etwa zwanzig Jahren eine insgesamt positive Bilanz des RPG vorlegen können. □

(Übersetzung, gekürzt; Originaltext im französischen Teil des Informationsheftes)

Raumplanung – Erfolgsfaktor für die Gestaltung unseres Lebensraumes

■ Pierre Strittmatter, Arch. ETH/SIA, Raumplaner BSP, St.Gallen

Die Raumplanung hat in der breiten Öffentlichkeit Imageprobleme oder noch schlimmer, sie wird kaum wahrgenommen. Dabei ist sich der Grossteil der Bevölkerung kaum bewusst, dass unsere Siedlungen, Dörfer und Landschaften ohne die raumplanerischen Rahmenbedingungen nicht so wären, wie sie sind. Um dem Klischee des «Nein-Sagens» und des «Verhinderns» entgegenzutreten, hat das Bundesamt für Raumplanung zusammen mit dem Raumplanungsbüro Strittmatter und Partner AG ein Projekt lanciert, das gute, erfolgreiche Beispiele der Raumplanung aufzeigen und in leicht verständlicher Form einem interessierten Publikum näher bringen soll. Die Raumplanung muss sich mit ihren Leistungen nicht verstecken. Denn kaum eine andere Disziplin kann von sich behaupten, dass sie mithilft, gleichzeitig Geld zu sparen, Frieden zu stiften, die Wirtschaft zu fördern sowie die Natur und Landschaft zu schützen!

Raumplanung wird kaum wahrgenommen

Die Raumplaner haben es bis heute nur ungenügend verstanden, ihre planerische Arbeit und die daraus resultierenden Ergebnisse und Chancen in einer leicht verständlichen und anschaulichen Art einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln bzw. zugänglich zu machen. Die Visualisierung der Raumplanung kann in der Vergangenheit sicher nicht als Stärke der Planenden hervorgehoben werden. Es darf daher nicht erstaunen, wenn die Raumplanung an sich von der breiten Masse kaum wahrgenommen wird. Lässt man die einschlägigen Fachpublikationen einmal ausser Acht, so wird die Raumplanung in den Medien eher mit negativen Schlagzeilen bedacht. Der Planung haftet allgemein ein «Nein-Sager-, Verzögerungs- und Verhinderungs-Image» an. Entsprechend braucht es heute im Kleinen wie im Grossen mehr Engagement, um die Leute vom Nutzen und von den

Chancen einer vorausschauenden Planung zu überzeugen.

Image-Korrektur durch Erfolgskontrolle

Um dem negativen Klischee der Raumplanung entgegenzutreten, hat das Bundesamt für Raumplanung zusammen mit dem Raumplanungsbüro Strittmatter und Partner AG ein Projekt lanciert, das die «Erfolge» der Raumplanung für jedermann nachvollziehbar darstellen und in leicht verständlicher Form einem breiten Publikum näher bringen soll.

Im Sommer 1997 wurden in einer gesamtschweizerischen, repräsentativen «Umfrage» bei den kantonalen und ausgewählten städtischen Planungsämtern sowie bei privaten Planungsbüros und Organisationen (insgesamt rund 170 Adressaten) mittels speziell ausgearbeitetem Fragebogen, unterschiedliche Beispiele der Raumplanung erhoben. Ziel dieses Efforts war es, einen Überblick über mögliche Erfolge von raumplanerischen Aktionen, insbesondere auf kantonomer, re-

gionaler und kommunaler Ebene, zu gewinnen. Dabei war eine einfach nachvollziehbare Beurteilung der Wirkung und Wirksamkeit bereits eingesetzter Planungsinstrumente aufgrund eines Soll-Ist-Vergleiches das Ziel.

Das Interesse aus Fachkreisen war enorm. Insgesamt wurden über 200 Fragebogen, etliche Beispiellisten und Broschüren eingereicht. In einer ersten Grobbeurteilung konnten rund 60 Beispiele ausgewählt werden, die sich für eine Bekanntmachung besonders eigneten. Diese als «sehr gut» eingestuft planerischen Arbeiten wurden nach Wirkungsbzw. Erfolgsbereichen sowie nach Sachbereichen und Darstellbarkeit einer zweiten Beurteilung unterzogen.

Die bestgeeigneten Beispiele sind dann im direkten Kontakt mit den zuständigen Stellen detaillierter abgeklärt und ausführlicher dokumentiert worden, wobei jedoch bewusst auf das Erstellen von speziellen Unterlagen verzichtet wurde. Als Resultat liessen sich rund 45 als besonders geeignete Fallbeispiele dokumentieren. Die übrigen Fallbeispiele sind in einer umfassenden Übersicht als «Reserve-Fundus» gesammelt.





Beispielhafte Planungen aufzeigen

Wie die Auswertung der Fallsammlung zeigt, können sich die beispielhaften Planungen durchaus sehen lassen (*vier Beispiele – zwei davon aus der Westschweiz – finden Sie in diesem Heft*). Als Indikatoren des «Erfolges» wurden 16 Wirkungs- und Erfolgsbereiche definiert, die schlagwortartig und plakativ auf den Erfolg hinweisen. Danach hilft die Raumplanung – ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben – insbesondere

- Geld zu sparen,
- die Dauer öffentlicher Verfahren zu verkürzen,
- die grenzübergreifende Zusammenarbeit zu fördern,
- Zusammenhänge zwischen unterschiedlichen Disziplinen zu beachten,
- Konsens unter den Akteuren im Raum zu schaffen und Frieden zu stiften,
- die Wirtschaft zu fördern,
- Leben von Mensch, Tier und Pflanzen sowie Sachwerte zu schützen,
- Boden zu sparen,
- eine neue Baukultur zu fördern,

- die alte Baukultur zu erhalten,
- Nutzungsbrachen zu revitalisieren,
- die Natur zu erhalten,
- die Landschaft zu schützen,
- Immissionen zu vermindern,
- die Verkehrssicherheit zu erhöhen,
- die Erreichbarkeiten zu verbessern.

Man darf mit Fug und Recht behaupten, dass die Raumplanung bei einer solchen «Erfolgsliste» den Vergleich mit anderen Disziplinen nicht scheuen muss. Es ist jedoch auch klar, dass diese der Raumplanung zuzuschreibenden Erfolge genauer spezifiziert und für jedermann nachvollziehbar aufbereitet werden müssen. Denn nur so kann kritischen Fragen bezüglich der Berechtigung der Raumplanung mit Fakten begegnet werden.

Offensive Information – ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung

Das wieder erwachte Interesse, welchem die Raumplanung im Moment begegnet, ist Ansporn genug, sich Rechenschaft

über die eigene Arbeit und die Raumplanung im Allgemeinen abzulegen. Wie die Fallbeispiele zeigen, hat die Raumplanung wesentliche Erfolge und einen hohen Nutzen vorzuweisen. Diese Leistungen lassen sich im Sinne einer offensiven Information, aber ohne Werbegags publik machen. Die Beispiele sollen vor allem für sich selbst sprechen. Im Vordergrund stehen vorerst die Aufbereitung als Vortragsunterlagen sowie die Zusammenfassung des Gesamtprojektes (in der Endbearbeitung) in einer Broschüre. Später sind – bei entsprechendem Interesse – weitere Verbreitungsformen wie Internet und Ausstellungen usw. denkbar.

Neben diesem vom Bund lancierten Projekt ist es jedoch wichtiger denn je, dass sich die Planer selbst aus ihren Arbeitszimmern hinaus unter die Leute begeben und über ihre Arbeit orientieren. In diesem Sinne sollte das Projekt «Fallbeispiele erfolgreicher Raumplanung» auch etwas auslösen, das auf verschiedenen Ebenen weitergeführt wird. Wir meinen, dass dies ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung ist. □

Kantonaler Richtplan Appenzell A.Rh.

Reduktion der Bauzonen schützt Landschaften und spart Millionen

■ Pierre Strittmatter, Arch. ETH/SIA, Raumplaner BSP, St.Gallen; Andreas Brunner, dipl. Forsting. ETH, Natur- und Umweltfachmann

1. Das Appenzellerland zwischen Tradition und Fortschritt

Dem Kanton Appenzell A.Rh. wird traditionell viel Sympathie entgegengebracht. Das bestehende Image beruht stark auf dem Bild von intakter Landschaft, Landwirtschaft und Brauchtum. Neben diesen vor allem touristischen Werten verfügt das Appenzellerland mit seiner Nähe zur Agglomeration St. Gallen aber auch über eine hohe Standortattraktivität bezüglich Wohnen und Gewerbe. Entsprechend hat die Bevölkerung in den letzten Jahren überdurchschnittlich auf rund 54'000 Einwohner zugenommen, wovon infolge der traditionellen Streubauweise sich rund 12'000 ausserhalb Bauzonen befinden.

2. Zu grosse Bauzonen fördern die Zersiedlung

Die Bauzonen der Appenzeller Gemeinden waren in den 70er-Jahren sämtliche überdimensioniert. Um eine weitere Zersiedlung der Landschaft zu verhindern und um das touristische Kapital nachhaltig zu schützen, war ein zielgerichtetes raumplanerisches Handeln angesagt. Im kantonalen Richtplan 1987 wurde aufgezeigt, dass die Bauzonen, gemessen am voraussichtlichen Bedarf für das Jahr 2000, eine Überkapazität von rund 35% aufwiesen (vgl. Tabelle).

3. Setzen von verbindlichen Grenzen im Richtplan

Der kantonale Richtplan 1987 wies die Gemeinden verbindlich an, ihre Bauzonen so anzupassen, dass das für das Jahr 2000 vorgegebene Fassungsvermögen eingehalten werden kann. Für jede Gemeinde wurde entsprechend eine Bauzonenabgrenzungslinie für Wohn- und Mischzonen mit einer maximalen Einwohnerkapazität festgelegt, die für die nachfolgenden Ortsplanungsrevisionen massgeblich war. Diese maximal zulässige Einwohnerkapazität war sehr

	Wohn-, Mischzonen (Fläche)	Fassungsvermögen der Bauzonen (Einwohner)
1975	1'460 ha	72'250
1987	1'223 ha	60'500
2000*		42'850 bis 46'450

*Vorgabe im Richtplan 1987

Tabelle: Vergleich der Wohn- und Mischzonen 1975 und 1987 sowie Vorgabe des Richtplans 1987 für die Bauzonenabgrenzung im Kanton Appenzell A.Rh.

restriktiv und wurde durch den Kanton im Genehmigungsverfahren überprüft. Parallel dazu entstanden räumliche Siedlungsbegrenzungslinien, die einerseits unerwünschte Entwicklungsrichtungen ausschliessen und andererseits besonders erhaltenswerte Landschaftsteile vom Siedlungsgebiet abgrenzen sollten.

4. Handlungsfreiheit bewahrt und Infrastrukturkosten gespart

1997 nahmen die Wohn- und Mischzonen nur noch eine Fläche von 950 ha ein (Entwurf zum kantonalen Richtplan 2000). Zwischen 1975 und 1999 konnten somit insgesamt 510 ha Wohn- und Mischzonen eingespart werden. Hätten die Gemeinden alle diese Bauzonen auf Vorrat erschlossen (Gemeindestrassen, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung), so wäre dies mit Investitionen von

möglicherweise rund 400 Mio. Franken verbunden gewesen (Schätzung gemäss Entwurf «Richtplanentwurf 2000»). Im Vergleich dazu betrugen die Einkommens- und Vermögenssteuereinnahmen von Kanton und Gemeinden im Jahr 1997 260 Mio. Franken. Mit der konsequenten Umsetzung der Vorgaben des kantonalen Richtplanes konnten somit Infrastrukturkosten gespart werden, die dem 1½-fachen Jahressteuerertrag des ganzen Kantons entsprechen.

Durch die Bauzonenreduktion liess sich die Landschaft zudem wirksam und nachhaltig vor einer weiteren ungeordneten Zersiedlung bewahren und den touristischen Interessen erhalten. Nicht zuletzt konnte damit den kommenden Generationen ein Stück Handlungsfreiheit zurückgegeben werden. □



Teufen: Beispiel einer Wachstumsgemeinde im Einzugsgebiet der Stadt St. Gallen. Dank verbindlicher Vorgaben für die Dimensionierung der Bauzonen sowie der Festlegung von Siedlungsbegrenzungslinien konnte ein Ausseren des Siedlungsgebietes verhindert werden (Foto: Büro Strittmatter)

Basis für nachhaltige Entwicklung

Nutzungskonzept Sempachersee

■ Dr. Hans Peter Pfister, Vogelwarte Sempach; Hans Ulrich Pfenninger, Ing., Sursee

1. Gebiet

Der 14,4 km² grosse Sempachersee liegt nördlich von Luzern an der A2 zwischen Sursee und Sempach. Das hydrographische Einzugsgebiet tangiert sieben Gemeinden. Der See wird von kleinen Fließgewässern gespeist und weist eine geringe Umsatzrate auf.

2. Ausgangslage, Problemstellung

Neben dem landwirtschaftlichen Nährstoffeintrag in den See wuchs in den letzten 20 Jahren der Druck von Tourismus und Sport auf die letzten Naturufer. Der kantonale Richtplan 1986 verlangte die Abstimmung der Erholungsnutzungen auf die Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes, des Gewässerschutzes sowie der Landwirtschaft.

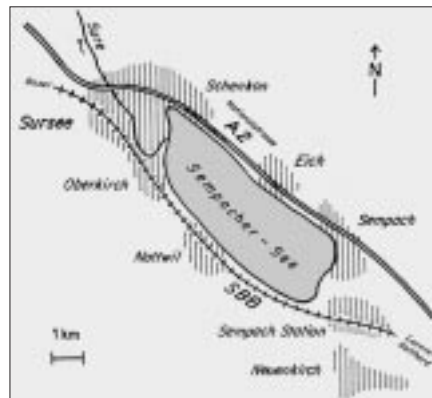
3. Vorgehen

Der Regionalplanungsverband erhob 1989-1991, unterstützt von Experten,

Entwicklungsphasen

Die Planung lief in 4 Phasen ab, die sich gegenseitig überlappten oder die teilweise parallel bearbeitet wurden:

- Erarbeiten eines vollständigen Inventars sämtlicher Randbedingungen, die die Planung beeinflussen. Planliche Darstellung möglicher Konflikte.
- Erkennen und Bewerten der massgebenden Konflikte. Definieren von zusätzlichen Abklärungen auf der Basis des Inventars. Erstellen einer Konfliktkarte.
- Ausarbeiten von Vorschlägen für die Harmonisierung der bestehenden und zukünftigen Nutzungen sowie für die Lösung bestehender Konflikte im Rahmen eines Konzeptes.
- Vernehmlassung bei den Verbandsgemeinden, den kantonalen Verwaltungsstellen und seeorientierten Vereinigungen. Genehmigung durch die Delegiertenversammlung des Gemeindeverbandes. Übergang zur Bearbeitung behördenverbindlicher Teilrichtpläne.



Sempachersee; Situationsskizze

alle statistischen Daten über Siedlung, Verkehr, Touristik, Natur und Landschaft sowie Wasserwirtschaft. Er erstellte ein Nutzungskonzept und daraus einen Teilrichtplan zur räumlichen Entflechtung der verschiedenen Nutzungen, welcher 1996 vom Regierungsrat genehmigt wurde.

4. Erfolg der Raumplanung

Das Vorgehen war methodisch erfolgreich. Alle Gemeinden waren aktiv beteiligt und verfügten über solide Grundlagen. Der Konsens über die Erfordernisse

des Nutzungskonzeptes war rasch erzielt. Im Teilrichtplan Landschaft wurde dann allen Nutzungen mit klaren Prioritäten Platz eingeräumt. Für die ökologische Aufwertung des Uferbereichs wurden Naturschutzgebiete und Uferschutzgebiete ausgeschieden, letztere als Puffer zur Landwirtschaft. Seeseitig konnten für Wassertiere im Einvernehmen mit Natur- und Vogelschützern sowie den Fischern saisonale und permanente Ruhegebiete von 300 m Tiefe festgelegt werden. Diese Gebieteinteilung bildete eine valide Grundlage für die Revision der Verordnung zum Schutz des Sempachersees und seiner Ufer von 1964. Die neue Verordnung ging 1999 in Vernehmlassung. Andererseits wurden zur Gewährleistung der Naherholung ausreichende Gebiete für die nachhaltige Entwicklung im Bereich Tourismus und Sport reserviert, so vor allem für Camping, Sportplatz und Parkplätze in Sempach sowie für das Erholungsgebiet «Triechter» in Sursee. Allgemein trug die Planung zur Sensibilisierung der Behörden, der Bevölkerung und speziell der Landwirte für den See als beschränktes Gut bei. Verschiedene Gemeinden versuchen heute mit kommunalen Projekten und Planungen, die ökologische Situation im Seegebiet zu verbessern. □



Aspects de l'évolution de l'organisation du territoire en Suisse

Aménagement du territoire – politique d'organisation du territoire

■ Martin Lendi, Prof., Dr. en droit, Zurich

30 ans ont passé depuis l'acceptation de l'article 22^{quater} de la Constitution fédérale, le 14 septembre 1969, et 20 depuis l'adoption par les Chambres fédérales de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire – un double anniversaire pour la politique fédérale d'organisation du territoire. Les cantons doivent être associés à la célébration de cet anniversaire puisque leur législation sur les constructions et l'aménagement du territoire date, pour la plupart, de la même décennie. Dans l'intervalle, ils ont établi, conformément à la loi, les plans directeurs cantonaux. De plus, ils ont soutenu l'élaboration des plans d'aménagement communaux garantissant le régime des affectations du sol dans l'ensemble du pays.

Une action visible

L'aménagement du territoire en Suisse peut se prévaloir de succès notables. Les magnifiques vignobles surplombant le lac Léman, les majestueux paysages d'Engadine existeraient-ils encore sans l'intervention de l'aménagement du territoire? Que seraient devenus nos sommets jurassiens et nos régions préalpines? Serait-il possible d'atteindre à une demi-heure à pied du centre de Zurich – malgré l'extension de son agglomération – un point de vue reposant sur la campagne? Même si la grande région de Zurich jouit d'une position dominante, elle est épaulée par un réseau hiérarchisé et coordonné de villes et la région lémanique prend de l'importance. Mais surtout, comment la Suisse aurait-elle fait face au problème des disparités socio-économiques (ville-campagne, régions de montagne-agglomérations, régions périphériques et centrales, différences à l'intérieur des villes) si l'aménagement du territoire et la politique économique régionale ne s'étaient pas tenus de la main?

La réponse est implicite. La politique d'organisation du territoire de la Confédération, des cantons et des communes est manifestement efficace. *On dispose en Suisse d'un aménagement du terri-*

toire clair et bien structuré. Pourtant elle doit résister à des forces contraires extrêmement puissantes. La croissance démographique, les accidents conjoncturels, les mutations socio-structurelles, l'orientation vers une société de loisirs, mais également la mobilité croissante sur des distances toujours plus longues, toutes ces forces agissent dans une direction qui lui est opposée, celle d'une consommation excessive et opportuniste du sol et de la nature, qui risque de rendre les villes inhospitalières et de mener à une urbanisa-

tion continue et incontrôlée de Rorschach à Genève.

Si tous ces phénomènes sont restés supportables, on le doit (notamment) à l'aménagement du territoire ou, en d'autres termes, à la *politique d'organisation du territoire*, qui a façonné le «paysage suisse» et la «place économique suisse» par son action dans les communes, les cantons, au niveau fédéral, avec les régions limitrophes et avec les états voisins. Cette tâche n'est pas terminée, le mandat n'est pas achevé. Bien au contraire. De

De l'aménagement au développement du territoire

L'article constitutionnel sur l'aménagement du territoire existe depuis 30 ans et la loi fédérale depuis 20 ans: il est normal qu'en cette année anniversaire, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire consacre un des numéros de son Bulletin d'information à une rétrospective et un bilan des années passées et propose une vision prospective.

Un regard exempt de tout préjugé sur l'état actuel de notre territoire révèle que certains objectifs qui impliquaient une planification, a posteriori irréalisable, du développement économique et social n'ont été que partiellement atteints. Parallèlement, force est de nous interroger sur ce que serait devenue la Suisse, pays densément peuplé et prospère devant répondre à une importante demande de constructions, sans l'action organisatrice de l'aménagement du territoire. De ce point de vue, le bilan est clairement positif. En effet, les zones constructibles et non constructibles sont aujourd'hui nettement séparées; nous disposons de zones d'habitation de grande qualité et d'espaces de loisirs agréables et, sans l'aménagement du territoire, la nature et les sites seraient dans un état pire encore.

A notre époque de mutations toujours plus rapides, il s'avère nécessaire de procéder à un examen critique de nos objectifs, de nos stratégies et de nos actions. Nous voulons relever les nouveaux défis qui se présentent. Le but fondamental de l'aménagement du territoire, qui est de coordonner les différentes demandes en matière d'uti-

lisation du sol, n'a rien perdu de son actualité dans le contexte des présentes discussions sur le développement durable, lequel suppose une harmonisation des préoccupations économiques, écologiques et sociales. Cependant, face à la globalisation et à l'intégration européenne, nous devons aussi reconnaître les besoins de l'économie, qui exigent que l'aménagement du territoire tienne toujours plus compte des répercussions de son intervention sur l'attractivité de la place économique suisse.

Ce paradoxe signifie à mes yeux que nous devons, dans le cadre du mandat de la Confédération qui est d'assurer à long terme la pérennité de notre espace vital, étudier de manière plus approfondie les problèmes économiques. Le développement des constructions à l'intérieur du milieu bâti, par exemple, reste un objectif justifié et important; pourtant l'aménagement du territoire doit toujours plus se distancer d'une fonction de régulation exercée au nom du pouvoir politique, pour se comprendre toujours plus comme un prestataire de services qui ouvre des possibilités nouvelles, fournit des conseils, des contacts, des prévisions et de nouveaux espaces de participation. Il en va de même pour l'espace rural et les autres problématiques. L'aménagement du territoire doit se muer en une politique de développement du territoire.

Ueli Widmer,
Directeur de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berne



nouveaux défis apparaissent sans cesse. La compétitivité de la place économique suisse au niveau international et celle de nos villes et de nos régions en sont des exemples éloquentes. La nouvelle péréquation financière Confédération-cantons en préparation et l'exigence désormais faite aux cantons et à la Confédération de mener une politique des agglomérations annoncent de nouveaux progrès – les villes n'en seront toutefois pas pour autant oubliées!

Les bases légales et les objectifs de la future politique d'organisation du territoire ont été fixés il y a 30 et 20 ans. Mais ce n'est pas tout. La politique suisse d'organisation du territoire doit principalement son succès à sa *vision prospective*. La stagnation que l'on observe parfois n'est pas intrinsèque, mais est due aux changements intervenus (et qui devaient sans doute intervenir) dans les priorités politiques depuis 20 et 30 ans.

Conceptions défensives et offensives de la politique d'organisation du territoire suisse

Un coup d'œil rétrospectif sur la politique d'organisation du territoire révèle une composition intéressante de *stratégies*

offensives et défensives. Au début des années septante, il s'agissait surtout d'harmoniser les plans de zones – de construction principalement – avec les périmètres de protection des eaux, de protéger les bases naturelles de la vie et les paysages, de limiter le développement des constructions, de laisser à la disposition de l'agriculture les espaces situés en dehors des zones à bâtir, de séparer le marché immobilier et le marché foncier rural; parallèlement, il fallait une politique d'organisation du territoire encourageant les investissements dans les régions de montagne, politique qui fut rapidement suivie d'autres mesures, par exemple, en faveur des régions pâtissant d'une monostructure économique. L'établissement de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire en 1979 a constitué un pas non moins décisif. Il a permis la création de l'instrument du plan directeur cantonal en se fondant sur le concept de concentration décentralisée à grande échelle, introduit dans la conception directrice de 1973 de l'organisation du territoire, et sur les conceptions directrices nationales établies en 1971 par l'Institut fédéral ORL de Zurich et en liant les politiques sectorielles à cet instrument.

La double stratégie de la politique suisse d'organisation du territoire a été maintenue. D'une part, l'aménagement du territoire continue à avoir pour objectif de lutter – à juste titre – contre les évo-

lutions indésirables, notamment de stopper le processus incontrôlé, et parfois latent, de désurbanisation et de contenir l'extension de la «ville suisse» sur le Plateau. D'autre part, il doit contribuer à améliorer les atouts des villes qui doivent renforcer leur compétitivité aux niveaux national et international.

Cette manière d'agir en adoptant des stratégies offensives et défensives n'est pas perçue par tout le monde. La lecture communément répandue de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, dont les dispositions semblent principalement ou unilatéralement régler les questions d'affectation et de droit foncier, masque les stratégies plus générales de politique d'organisation du territoire. L'instrument juridique du plan directeur cantonal, applicable dès sa création, aurait depuis longtemps permis d'englober toutes les mesures ayant des effets sur l'organisation du territoire et, parmi celles-ci, les mesures de politique économique. Heureusement, en 1996, le Conseil fédéral et le Parlement ont élargi la notion d'économie régionale et ont renouvelé celle-ci en mettant l'accent sur l'encouragement des forces endogènes. Il convient également de souligner l'importance de la *nouvelle ordonnance de 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire*. Elle a explicitement pour objectif d'améliorer la cohé-

rence de la politique fédérale en matière d'organisation du territoire, un objectif qui devrait être repris au niveau cantonal. Le «Conseil pour l'organisation du territoire» nouvellement élu travaille lui aussi sur la base de cette double stratégie. Quant aux «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse», présentées en 1996, elles en font une condition implicite.

Tendances passées et futures

Les orientations principales qui ont guidé l'établissement de la loi jusqu'à ce jour peuvent être rapidement résumées. Elles remontent à la Seconde Guerre mondiale, trouvent leur expression dans le plan Wahlen qui garantit l'approvisionnement du pays, conduisent à l'obligation de coordonner la délimitation des zones à bâtir avec les projets de canalisations et la protection contre les immissions, permettent le développement des infrastructures, notamment l'aménagement du réseau de routes nationales, constituent un encouragement à la construction de logements avec une première différenciation entre équipement de base, général et de détail, et permettent d'affronter le problème de la flambée des prix immobiliers. Tous ces éléments ont eu une influence sur l'élaboration de la loi sur l'aménagement du territoire actuellement en vigueur. Les dispositions sur la zone agricole et les prescriptions sur l'équipement constituent des vestiges des tensions passées. Ce que nous oublions souvent aujourd'hui, c'est que l'aménagement du territoire en Suisse *n'est pas l'œuvre de politiciens qui croyaient aux vertus de la planification*, mais en grande partie la réponse (de la majorité bourgeoise) aux interventions parlementaires traitant de questions de politique foncière et en même temps l'expression de *la volonté de favoriser une Suisse belle, saine, agréable à vivre et économiquement forte*.

En prenant du recul par rapport aux dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, on s'aperçoit que l'aménagement du territoire est une tâche d'intérêt national qui contribue à forger une *identité nationale* et à assurer *la cohésion du pays*. Armin Meili ne fut pas seulement l'un des pères visionnaires

de l'aménagement du territoire moderne et le premier président de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national (aujourd'hui Association suisse pour l'aménagement national - ASPAN), il fut le directeur de la «Landi» de 1939 – le téléphérique qui montait au-dessus du lac de Zurich faisait un aller et retour de la Suisse moderne au petit village rural en symbolisant la tolérance et la cohérence. La suppression des disparités socio-économiques dans le respect des différences de cultures et de modes de vie a constitué dès le départ l'objectif fondamental de la politique nationale d'organisation du territoire. Cet objectif demeure, même si, selon la conception actuelle, on évite aujourd'hui d'appliquer le principe de l'arrosoir et qu'on attache davantage d'importance qu'autrefois à déceler et soutenir les atouts dont disposent les régions défavorisées.

Questions pendantes

La politique d'organisation du territoire suivie jusqu'à présent en Suisse est *liée à l'histoire, mais peut également s'en détacher*.

La nouvelle Constitution fédérale, adoptée lors de la votation populaire du 18 avril 1999, place, selon la réorganisation des tâches fédérales, l'aménagement du territoire dans le contexte de la protection de l'environnement et du développement durable. A cet égard, on ne peut que saluer le fait que l'aménagement du territoire soit reconnu comme un processus fondamental d'organisation accordant une importance équivalente aux questions économiques, sociales et écologiques qu'il doit concilier; c'est là une consécration de ce qui a toujours été souhaité. Cependant, il est dommage que la protection de l'environnement occupe, en dépit de la proposition du Conseil fédéral, la première place et que la définition internationale du développement durable n'ait pas été reprise. Pourtant l'aménagement du territoire ne renoncera pas à miser sur le *développement durable*, tout en prenant en compte les questions de *politique économique*. Cela ne pourra qu'être bénéfique à la *protection de l'environnement*, avec les responsables de laquelle une étroite coopération s'impose.

Dans les années soixante et septante, le législateur s'est trop peu préoccupé de trois problèmes essentiels, à savoir, premièrement: l'adaptation des dispositions juridiques à la *politique économique de concurrence*, deuxièmement: *la politique urbaine* et troisièmement: *l'ouverture à la scène internationale*. Le droit en vigueur n'entrave en aucune façon les travaux dans ces domaines. Il ne constitue toutefois qu'un très faible soutien. Une révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire paraît tôt ou tard inévitable; la préparation d'une loi fédérale sur les constructions est également à envisager pour éviter que la disparité des dispositions cantonales sur l'aménagement et les constructions ne devienne un handicap pour la place économique suisse. Il est non moins important de prévoir une répartition équilibrée des tâches entre les autorités responsables de la Confédération et des cantons qui doivent, par exemple, être en mesure de participer aux futurs travaux liés à la mise en œuvre du Schéma de développement de l'espace communautaire, notamment pour la mise sur pied de réseaux de villes, pour la mobilité, etc. et se tenir informés au sujet des plans d'aménagement transfrontaliers.

Dans la situation actuelle, marquée par la concurrence que se livrent les centres internationaux, par la croissance continue des besoins de mobilité, par l'informatisation qui bouleverse le marché du travail et par la globalisation de l'économie qui relativise les questions de localisation des emplois, *il est plus que jamais urgent* pour la Suisse de développer une politique d'organisation du territoire vivante, fondée sur les principes de base de l'aménagement du territoire.

Il convient cependant de ne pas perdre de vue la sensibilisation d'un large public aux questions d'aménagement du territoire. Il faut à cet égard souligner l'importance des aspects éthiques, l'aménagement ayant pour objectif de *protéger la vie et de permettre l'épanouissement de la personne, de l'économie et de la société*. En effet, le territoire n'est pas une fin en soi. Ce qui importe en matière d'aménagement du territoire et de politique d'organisation du territoire, c'est la vie, le cadre de vie et le développement des activités sur le territoire et dans le temps pour les générations actuelles et futures. □ (Traduction)

L'aménagement du territoire a-t-il perdu de son actualité depuis 30 ans?

■ Fritz Wegelin, Dr., Chef de la Division Aménagement du territoire, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berne

Dans les années 60 et 70, l'aménagement du territoire suscitait des discussions aussi animées que la politique d'asile aujourd'hui. Cette polémique s'est désormais apaisée. Est-ce à dire que l'aménagement du territoire a perdu de son actualité, que toutes les tâches sont remplies et que la politique d'organisation du territoire n'a plus de raison d'être? Les réalisations dans ce domaine sont nombreuses et semblent aller d'elles-mêmes. Cependant, aussi longtemps qu'il y aura développement, l'aménagement sera un domaine d'action des plus actuels. L'aménagement et la préservation du territoire constituant des tâches à long terme, le mandat fondamental reste le même à court terme. Il n'en demeure pas moins que les priorités se sont considérablement modifiées au cours de ces dernières années.

Aujourd'hui, l'aménagement du territoire doit dépasser les simples questions d'utilisation du sol et adapter sa fonction et sa structure, mettre sur pied une collaboration dans des régions plus grandes, étudier les questions d'organisation du territoire au niveau international, faire face aux problèmes complexes des villes et des agglomérations, encourager le développement durable et veiller à ce que ses instruments restent adaptés aux nouveaux défis à relever. L'Office fédéral de l'aménagement du territoire joue un rôle de premier plan dans le développement des nouvelles stratégies, à l'interface entre les plans sectoriels fédéraux et les plans directeurs cantonaux.

Succès et lacunes

Aujourd'hui, l'aménagement du territoire va de soi. Si l'on songe aux problèmes d'aménagement qui se posaient il y a 30 ans, au moment de l'introduction de l'article constitutionnel, puis il y a 20 ans, lorsque la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a été édictée, ses réalisations sont incontestables. Certaines lacunes

subsistent, il faut le reconnaître aussi, par exemple l'urbanisation sans âme et économiquement peu durable de certaines régions du Plateau, le problème longtemps négligé des villes et des agglomérations, le manque de plans d'aménagement fédéraux ou les impasses qui demeurent au niveau de l'élaboration des plans directeurs cantonaux.

L'aménagement du territoire reste d'actualité

Les besoins de place pour diverses utilisations du sol et les risques de développement anarchique des constructions restent énormes. L'aménagement du territoire est une tâche qui n'est jamais achevée. On ne peut jamais dire que les questions d'affectation du sol en Suisse sont réglées et que l'aménagement du territoire n'a plus de raison d'être. Si les causes du développement et les besoins peuvent changer, les modifications du territoire n'en sont pas atténuées pour autant, comme le prouve la statistique des surfaces.

A l'heure actuelle, ce n'est pas tellement l'augmentation démographique, mais ce sont les changements dans la structure de la société et la croissance des besoins des individus qui entraînent une extension de l'occupation des surfaces. Ce n'est pas une économie en pleine croissance et expansion, comme dans les années 60, qui exige la mise à disposition de zones d'activités plus grandes et bien équipées, mais au contraire une économie en plein bouleversement et en proie à des mutations structurelles, devant faire face au vent impitoyable de la concurrence internationale, qui impose de nouvelles exigences vis-à-vis des lieux d'implantation et affirme clairement le souhait d'une plus grande flexibilité dans les possibilités d'affectation. Autrefois garante de la conservation des paysages, l'agriculture demande aujourd'hui, non plus la protection de ses terres par la désignation des zones agricoles, mais une plus grande souplesse. Le secteur du tourisme aimerait offrir à ses hôtes des sensations fortes dans des décors grandioses; il adopte ainsi une attitude ambivalente quant à la protection des sites. Les sports,

les loisirs, les parcs d'attractions, les centres commerciaux, etc. sont les plus grands consommateurs de surfaces et les responsables d'un trafic et d'une pollution de l'environnement importants. Les déplacements occasionnés par les loisirs représentent désormais la moitié de l'ensemble du trafic.

Une tâche à long terme

Les lacunes évoquées précédemment, les tendances de développement et les exigences nouvelles montrent que le mandat constitutionnel accepté par le peuple en 1969 stipulant qu'il faut «assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire» n'a rien perdu de son actualité. Prévoir une utilisation prudente, mesurée et durable du sol, créer et préserver une organisation du territoire qui laisse la place à un habitat agréable et à une économie performante et permet des activités de loisirs ne ravalant pas la nature et les paysages au rang de vulgaires biens de consommation est une tâche de longue haleine. L'aménagement du territoire doit ainsi concilier des exigences contradictoires de façon à assurer une utilisation mesurée du sol et une occupation harmonieuse du territoire.

Priorités déplacées

Malgré la constance du mandat d'aménagement du territoire, les priorités dans ce domaine se sont déplacées en raison de la modification des circonstances. Certains changements ont déjà été effectués, d'autres sont nécessaires. Par exemple:

• Dépasser les problèmes d'utilisation du sol

Autrefois principalement axé sur les questions d'utilisation du sol, l'aménagement du territoire devra à l'avenir mieux cerner les problèmes d'ordre structurel (infrastructures, liaisons en réseaux, communications internationales, etc.) et accorder davantage d'importance au développement des agglomérations et aux interdépendances et impératifs économiques.

• Développement durable

«Un développement est durable s'il garantit que les besoins de la génération actuelle sont satisfaits, sans porter préjudice aux facultés des générations futures de satisfaire leurs propres besoins». Ce principe était respecté dans la politique d'organisation du territoire bien avant que le développement durable ne soit en vogue. Les trois aspects de la durabilité – compatibilité écologique, économique et sociale – figurent déjà dans les articles 1er et 3e de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Cependant, de nombreux plans d'aménagement du territoire ne satisfont pas au «test de durabilité». Il faut donc y remédier. Il importe, en premier lieu, de mettre au point des critères efficaces pour la pratique.

• Développement des villes et des agglomérations

Environ 70% de la population suisse vit en milieu urbain. Compte tenu du rôle déterminant des villes et des agglomérations pour l'économie et l'organisation du territoire et compte tenu des graves problèmes des villes, il est urgent d'agir tout à la fois aux niveaux communal, cantonal et fédéral. La situation

des villes-centres et le manque de coopération dans la gestion des agglomérations, en particulier, sont des problèmes dépassant la dimension locale. Les cantons, principaux responsables de l'aménagement du territoire, ont jusqu'à présent tardé à empoigner ces problèmes. Quant à la Confédération, elle doit, conformément à l'article 50 de la nouvelle Constitution fédérale, tenir compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des problèmes particuliers des villes et des agglomérations. Sa participation est donc indispensable à la recherche de solutions.

• Coopération interrégionale, voire internationale

La politique d'organisation du territoire doit encourager la coopération au-delà des frontières – que celles-ci soient communales, cantonales ou nationales – en vue d'une meilleure adéquation entre le domaine politique et l'action pratique. La Suisse doit s'engager beaucoup plus que par le passé dans la politique européenne d'organisation du territoire afin de maîtriser suffisamment tôt les évolutions et les projets ayant des répercussions sur notre pays (par exemple Schéma de développement de l'espace com-

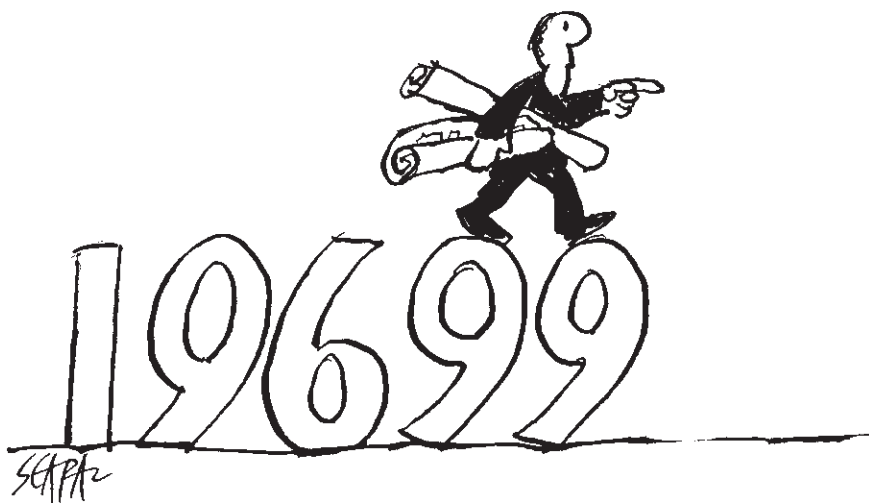
munautaire (SDEC), initiative INTERREG III de l'Union Européenne, réseaux transeuropéens). Face à la concurrence internationale, les cantons et les petites régions ne peuvent pas constituer des entités compétitives pour attirer les entreprises. Ils sont toutefois responsables de la mise en œuvre des programmes politiques à l'intérieur du pays. Il faut par conséquent encourager dès maintenant la coopération interrégionale, intercantonale et transfrontalière pour favoriser l'apparition de régions compétitives sur le plan économique. A plus long terme, il convient d'étudier les possibilités de réformes des structures territoriales.

• Economie

Il importe que l'aménagement du territoire tienne davantage compte des aspects économiques et crée les conditions favorables à un bon fonctionnement de l'économie. Il doit augmenter les atouts de la place économique suisse. Il s'agit là d'un mandat à long terme qu'il ne faut pas confondre avec des interventions opportunistes à court terme.

• Mieux exploiter les instruments existants et s'adapter aux nouvelles exigences

La panoplie de plans d'aménagement à disposition: plans directeurs cantonaux, plans d'affectation et plans sectoriels de la Confédération, a fait ses preuves. Ces derniers temps, de nombreux plans sectoriels fédéraux ont vu le jour; ils ont été coordonnés aux plans directeurs cantonaux. Ce dispositif de planification commence véritablement à fonctionner comme la loi l'a prévu. La seconde génération de plans directeurs a fait son apparition et les plans d'affectation des communes sont, dans l'ensemble, conformes aux dispositions légales. Les carences qui subsistent sont plutôt liées à l'application des textes qu'à l'absence de réglementation. De façon générale, on pourrait faire preuve de davantage de souplesse et de créativité dans l'utilisation des instruments existants. Il se peut que des modifications s'avèrent nécessaires dans le domaine des plans d'affectation, en particulier pour encourager la rénovation urbaine, répondre aux besoins de l'économie en respectant davantage les cri-



Conceptions et plans sectoriels selon l'art. 13 LAT (état: août 1999)

Désignation	Instance	Procédure
Plan sectoriel des surfaces d'assolement	OFAT, OFAG	terminé
Conception «Paysage suisse»	OFEFP	terminée
Plan sectoriel AlpTransit	OFT	terminé
Plan sectoriel des transports ferroviaires	OFT	prévu
Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique	OFAC	en cours
Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité	OFEN	en cours
Plan sectoriel de la gestion des déchets nucléaires	OFEN	en suspens
Plan sectoriel des places d'armes et de tir	OFEFT	terminé
Plan sectoriel militaire; y c. aérodromes militaires	SG DDPS, OFEFA	en cours
Conception des installations sportives d'importance nationale	EFSM	terminée
Plan sectoriel Expo.01	DETEC	terminé
Plan sectoriel des voies navigables	OFEE	en suspens

Cette liste indique les conceptions et plans sectoriels, au sens de l'art. 13 LAT, existants ou en cours d'élaboration au niveau fédéral. A ces plans vient s'ajouter la **«Vue d'ensemble des activités à incidence spatiale la Confédération»**, publiée périodiquement depuis 1980, qui répond à trois objectifs principaux. D'abord, elle vise à informer les services fédéraux et cantonaux chargés de l'aménagement du territoire des études de base, conceptions, plans sectoriels et projets de construction de la Confédération. Par ailleurs, elle sert également de base pour la coordination des différentes tâches fédérales. Finalement, elle doit permettre aux cantons de faire concorder leurs propres plans avec ceux de la Confédération, de trouver des solutions cohérentes dans le cadre de la collaboration entre autorités et de fixer les résultats de cette concertation dans le plan directeur cantonal. La Vue d'ensemble a été totalement remaniée en 1994 et a depuis fait l'objet de deux mises à jour partielles. La nouvelle édition date de 1999.

Distribution: OCFIM, 3000 Berne, art. n°. 412.870f

tières du développement durable, améliorer la coordination avec la politique de protection de l'environnement et harmoniser les dispositions juridiques en matière de droit des constructions, qui sont fort disparates en Suisse.

Le rôle charnière de l'Office fédéral entre la Confédération, les cantons et l'espace européen

En Suisse, l'aménagement du territoire a une structure calquée sur le fédéralisme. C'est aux cantons qu'il appartient de prévoir, dans les plans directeurs et les plans d'affectation, la répartition harmonieuse des diverses affectations du sol. En revanche, il incombe à la Confédération d'accomplir les tâches constitutionnelles de base, à savoir édicter une législation-cadre, produire des études de base et

proposer des stratégies de développement de l'organisation du territoire. Elle doit par ailleurs veiller à la coordination des activités fédérales entre elles et avec les plans d'aménagement cantonaux et encourager et harmoniser les efforts d'aménagement entrepris par les cantons.

L'Office fédéral de l'aménagement du territoire joue un rôle charnière important au niveau de la coordination. Il défend auprès des cantons les dossiers relatifs aux plans sectoriels et aux projets fédéraux qui ont des effets sur l'organisation du territoire et sert d'avocat et d'intermédiaire entre les différents services fédéraux et les cantons. Dans ces négociations et ces pourparlers, le but primordial est de parvenir à un aménagement du territoire respectant les critères du développement durable. L'efficacité de l'action de l'Office fédéral sert les plans d'aménagement aussi bien cantonaux que fédéraux. La politique d'organisation du territoire appelle, pour rester efficace dans le contexte de la globalisation et de l'intégration européenne, un renforcement au niveau fédéral.

Une politique d'organisation du territoire plus forte

Les changements de priorités dans l'accomplissement des tâches d'aménagement se sont répercutés sur l'activité de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire. Alors qu'au début, l'établissement de dispositions légales et la mise en œuvre des instruments constituaient l'essentiel de son travail, la collaboration au niveau de l'exécution des tâches est aujourd'hui primordiale. Le temps consacré à l'élaboration des plans sectoriels (par exemple AlpTransit, infrastructure aéronautique, lignes de transport d'énergie, etc.) et à la coopération internationale a considérablement augmenté. Les cantons, eux aussi, attendent une collaboration et un soutien plus importants, car de nombreux plans directeurs sont en révision. Aux études de base traditionnelles sont venues s'ajouter des réflexions stratégiques qui ont abouti à l'élaboration des Grandes lignes de l'organisation du territoire et aux programmes de réalisation y relatifs. Dans le domaine juridique, l'adaptation des textes existants et le contrôle de leur bonne application est prioritaire. Malgré le surcroît de travail résultant de l'accomplissement de ces diverses tâches, la dotation en personnel de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire n'a pas changé. Les tâches les plus élémentaires ne peuvent pas toujours être accomplies de manière satisfaisante. Cependant, on attend de l'Office des impulsions nouvelles et une présence moins discrète pour ce qui concerne les questions d'actualité. Les discussions en marge de la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, acceptée par le peuple le 7 février 1999, ont montré que la politique d'organisation du territoire à long terme revêt une très grande importance pour la réussite du développement – social et économique – de notre pays. Ces débats ont aussi permis de constater que la politique d'organisation du territoire au niveau fédéral n'avait pas de moyens suffisants pour faire face aux nombreuses exigences auxquelles elle devait répondre. □

(Traduction)

De la politique d'aménagement du territoire à la politique d'organisation du territoire: Le défi des «Grandes lignes»

■ Michel Rey, secrétaire général de la C.E.A.T., Lausanne

L'article constitutionnel, qui a servi de base à la loi sur l'aménagement du territoire, proposait deux missions principales: régler l'affectation de manière à assurer une utilisation mesurée du sol, et coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire afin de garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Ces missions ont-elles été remplies? Quels enseignements en tirer pour relever les défis actuels et futurs de l'aménagement? Telles sont les questions auxquelles tentent de répondre ces considérations. Un tel bilan ne peut être qu'en demi-teinte. Au lecteur d'apprécier si la bouteille est à moitié vide ou à moitié pleine, ou si les espoirs ne seront qu'illusions!

La LAT a largement rempli sa mission d'affectation du sol...

L'aménagement a sans aucun doute rempli sa mission d'affectation du sol puisque la quasi totalité des communes suisses disposent aujourd'hui de plans d'affectation avec leurs règlements. Tous les cantons se sont dotés d'une législation sur l'aménagement du territoire. L'effort est considérable quand on se rappelle l'état des lieux au début des années 70: des législations disparates et de très nombreuses communes sans plan d'affectation. Mais cette appréciation positive doit bien évidemment être nuancée du point de vue de l'utilisation «mesurée» du sol. Il suffit de penser au surdimensionnement de la zone à bâtir de nombreuses communes ainsi qu'à la gestion des constructions en zone agricole. On doit également regretter que l'article 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) concernant la compensation et l'indemnisation n'ait pas été, à quelques exceptions près, concrétisé dans le droit cantonal.

Dans l'exercice de cette mission d'affectation, l'aménagement a bénéficié d'une forte légitimité sociale et politique,

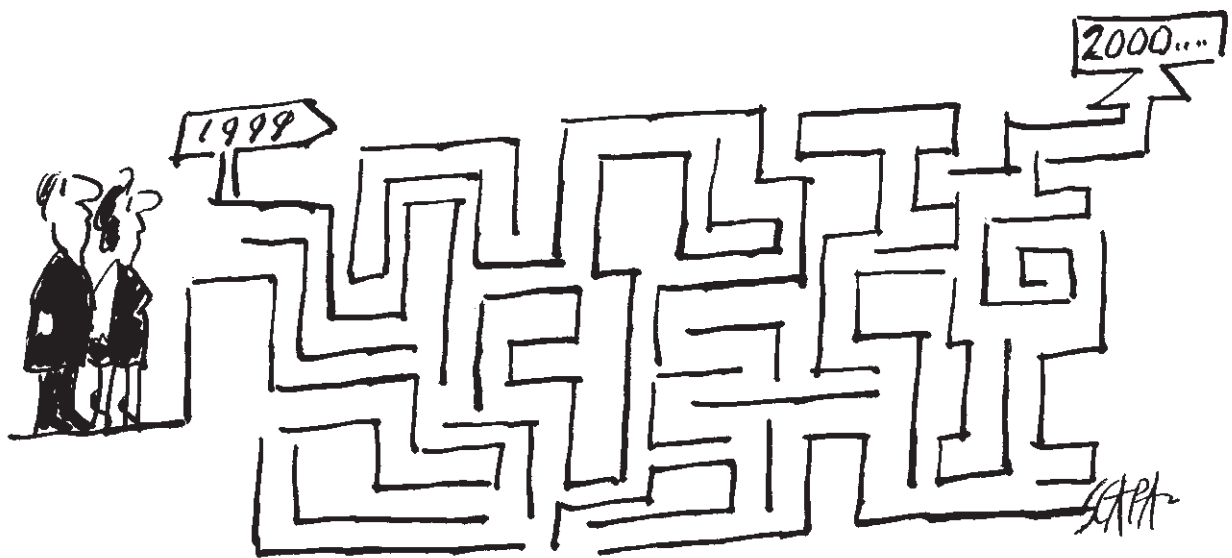


car il a été, pendant les années 70-80, l'une des tâches prioritaires de l'Etat. Sa tâche a été facilitée par la croissance économique qui a permis la réalisation de nombreux investissements publics et privés. Pour l'aménagement, il s'est agi avant tout de canaliser spatialement la croissance et d'en limiter les conséquences négatives. On peut également relever que la bonne santé financière des collectivités publiques a permis la concrétisation de nombreuses mesures d'aménagement favorables à la protection du paysage et de l'environnement. Ce sont autant de conditions économiques et financières favorables qui ne seront plus réunies à l'avenir. Alors chance ou risque pour l'aménagement de demain?

Certes, la question du sol est loin d'être résolue – le sera-t-elle un jour? – mais l'aménagement a contribué, au cours de ces vingt dernières années, à sensibiliser les acteurs politiques aux enjeux liés au territoire. Il est devenu une préoccupation importante des autorités communales et cantonales. Il a gagné ses lettres de noblesse parmi les politiques publiques sectorielles.

Elle peine à assurer la coordination des activités à incidence spatiale

L'appréciation est beaucoup plus difficile à faire en ce qui concerne la coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. Des progrès indéniables ont été réalisés entre les autorités en charge de l'aménagement. C'est ainsi que le principe de subsidiarité entre les niveaux fédéral, cantonal et communal a trouvé progressivement sa concrétisation en matière de procédure et de répartition de compétences. Il ne faut pas oublier le caractère de loi-cadre de la LAT et cette répartition n'allait pas de soi dans les premières années de son application. Le bilan des plans directeurs cantonaux, comme instruments de coordination, est probablement spécifique à chaque canton. Ces plans directeurs ont servi de références pour la conception et la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques tant fédérales que cantonales. Mais les



voix ont toutefois été nombreuses à s'élever pour dénoncer les déficits de coordination dans de nombreux projets d'aménagement. De plus, l'addition de 26 plans directeurs cantonaux approuvés par la Confédération n'a guère facilité la coordination des activités ayant des effets sur l'organisation de l'ensemble du territoire de la Suisse. Ce résultat peut s'expliquer de plusieurs manières. L'exercice était nouveau. Il a fallu expérimenter en ce qui concerne aussi bien les procédures d'élaboration et de mise en œuvre que le contenu des plans directeurs. Mais un facteur important a aussi joué: l'heure n'était pas encore à la collaboration intercantonale. Les plans directeurs ont privilégié les problèmes et les problèmes cantonaux. Ils se sont arrêtés aux frontières cantonales.

Au terme de ces vingt ans de mise en œuvre de la LAT, on peut donc affirmer qu'une politique d'aménagement du territoire privilégiant l'affectation du sol a été mise en place. A l'avenir, on sera sans doute plus soucieux de la dimension qualitative de cette affectation, en se préoccupant notamment des aspects de mixité, de densification et d'accessibilité (on parle d'urbanisation vers l'intérieur). Par contre, une politique d'organisation du territoire permettant la prise en compte et la coordination des effets des politiques sectorielles sur le territoire et sur ses modes de gestion est encore balbutiante.

Le Conseil fédéral en a été conscient. Il en a tiré les conséquences de deux manières: en mettant en vigueur son ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire et en proposant ses Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse. Ce sont les deux défis auxquels sera confronté l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) dans les prochaines années.

Le double défi de l'OFAT

Premier défi: la mise en œuvre de l'ordonnance sur la coordination. Les procédures ont été définies, notamment au sein de la Confédération; des organes ont été mis en place, avec le Conseil de l'organisation du territoire et la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire. Va-t-on instrumentaliser l'ordonnance? Autrement dit l'utiliser pour mettre de l'huile dans les rouages administratifs? Sans doute, ce sera utile de ce point de vue. Mais va-t-on saisir cette opportunité pour concevoir et mettre en œuvre une véritable politique d'organisation du territoire pour notre pays? La réponse devrait être positive, car l'ordonnance est assez claire à ce sujet. Elle confie à la Conférence la tâche d'évaluer,

d'élaborer des stratégies relatives à la politique d'organisation du territoire et de détecter assez tôt les tendances en matière de politique d'organisation du territoire dans le pays et à l'étranger. Il appartient à la Conférence d'assister les unités administratives dans l'accomplissement de leurs tâches en tenant compte de l'orientation générale de la politique d'organisation du territoire. Enfin, un nouvel enjeu émerge pour l'OFAT: celui de la coordination de sa stratégie et de ses compétences avec celles du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), récemment créé, notamment avec son unité de «Politique régionale et d'organisation du territoire».

Second défi pour l'OFAT: la concrétisation des stratégies préconisées par les Grandes lignes, dont les ambitions sont élevées (synthétisées à partir d'un résumé de l'OFAT). Elles invitent à:

- définir l'orientation générale de l'aménagement du territoire suisse;
- améliorer la cohérence des travaux de planification de la Confédération et des cantons;
- réduire les tensions entre villes et campagnes, entre centres et agglomérations, ou encore entre Suisse alémanique et Suisse romande.

Quatre stratégies sont proposées au service de ces ambitions: mettre en réseau les villes et les campagnes, aména-

ger le milieu urbain, soutenir le développement de l'espace rural et ménager la nature et le paysage, et enfin intégrer la Suisse dans l'Europe. Leur concrétisation va – ou devrait – sans aucun doute bousculer des certitudes et des pratiques d'aménagement dans notre pays.

De la nécessité d'associer les villes à la mise en œuvre de la LAT

La mise en réseau des villes suisses est un défi pour la mise en œuvre de la LAT, dans laquelle les villes n'ont aucune réalité juridique. Les plans directeurs cantonaux peuvent certes prendre en compte les problèmes de gestion des agglomérations urbaines. Mais à l'heure où l'on reconnaît aux villes une place stratégique pour le développement économique de la Suisse dans le contexte de concurrence internationale, on doit se demander où et comment cette stratégie de mise en réseau des villes suisse peut être définie et appliquée. La gestion des villes ne peut être simplement l'affaire des architectes-urbanistes; elle relève aussi de la politique régionale (liens avec la LIM, REGIO PLUS, grandes régions, etc.) et doit être couplée avec la politique économique qui se définit aux échelons national, en particulier au sein du nouveau Secrétariat d'Etat à l'économie, et international, notamment européen.

De la coordination des politiques sectorielles concernant l'espace rural

La gestion de l'espace rural est un autre défi de la future politique d'organisation du territoire. Cet espace connaît des transformations profondes et rapides, en relation non seulement avec les mutations de l'agriculture, mais aussi avec nos modes de vie et l'aspiration de notre société urbaine à la mobilité. Ces transformations ne peuvent plus se gérer simplement à l'aide des instruments d'aménagement comme la zone agricole, les surfaces d'assolement ou les dérogations en

matière de construction – même avec la LAT révisée. Les conflits d'intérêts sont inhérents à cette évolution de l'espace rural et ils doivent être anticipés dans le cadre d'une réflexion stratégique. Faire l'économie d'une telle réflexion, c'est courir le risque de confiner l'aménagement du territoire à l'application de normes juridiques et techniques à des problèmes ponctuels. Il appartient à l'OFAT de faire émerger et débattre la dimension territoriale des multiples politiques sectorielles concernant l'espace rural.

Du réexamen des compétences fédérales et cantonales en matière d'aménagement européen

Les Grandes lignes préconisent également une participation de la Suisse à la politique d'organisation du territoire de l'Europe (schéma de développement de l'espace communautaire/SDEC); elles plaident notamment pour une intégration des agglomérations urbaines de notre pays dans le réseau des villes européennes, grâce notamment aux raccordements au réseau ferroviaire à grande vitesse, aux télécommunications et au trafic aérien. Cette intégration sera-t-elle simplement «l'affaire» des responsables des politiques sectorielles ou alors l'aménagement sera-t-il partie prenante? Ce sera pour l'ordonnance sur la coordination, l'épreuve du feu! En outre, cette ouverture vers l'Europe ne sera pas sans conséquence sur la répartition des compétences entre Confédération et cantons. L'aménagement étant d'abord une tâche des cantons et des communes, peut-on être partenaire européen sans s'interroger sur cette répartition de compétences? Le débat ne fait que commencer, mais il gagnera en actualité au cours des prochaines années.

Enfin, il faut insister sur le fait que ces quatre stratégies préconisées dans les Grandes lignes seront largement conditionnées par la nouvelle péréquation financière qui se mettra en place dans les prochaines années. Ne serait-il pas urgent de mettre en lumière les implications de cette péréquation sur les ressources fi-

nancières et sur les compétences nécessaires à la gestion du territoire? Les Grandes lignes engendreront des coûts et des bénéfices. Pour assurer leur succès, il serait utile de faire émerger, du point de vue de l'organisation du territoire, les gagnants et les perdants de la péréquation financière.

Les Grandes lignes: un projet porteur de sens pour l'organisation du territoire

Les Grandes lignes ne doivent pas rester une déclaration d'intentions vite oubliées et un simple catalogue de mesures. L'OFAT n'en a pas l'intention. Pour assurer leur succès, il doit être le porteur de ce projet d'organisation du territoire pour notre pays. Non pas pour l'imposer mais pour mobiliser tous les acteurs concernés par sa concrétisation. Il lui appartient d'utiliser ce document, approuvé par le Conseil fédéral, pour en faire un projet porteur de sens, un projet mobilisateur d'initiatives et de ressources publiques et privées, mais aussi un projet qui stimule le débat sur les finalités de la politique d'aménagement et d'organisation du territoire des prochaines décennies. L'OFAT doit développer une politique de relations publiques et de communications pour créer un fans club des Grandes lignes.

Les missions futures de l'OFAT sont donc clairement définies: donner sens et concrétisation aux Grandes lignes et développer la coordination. Sans doute, les ressources de l'office sont-elles limitées. Mais les limites sont souvent un facteur de créativité, d'autant plus que l'office peut bénéficier de nombreux partenaires parmi les milieux politiques, professionnels et scientifiques qui se préoccupent de l'aménagement et de l'organisation du territoire. A l'OFAT de faire preuve d'imagination en mobilisant ses supporters. Et ils sont nombreux à vouloir jouer le jeu pour obtenir un bilan globalement positif de la LAT d'ici une vingtaine d'années. □

L'aménagement du territoire: entre être et non-être

■ Benedikt Loderer, arpenteur urbain, Zurich¹

Il y a des mots irritants ou tranchants, titillants ou excitants. Ce sont des indicateurs conjoncturels. Tous ceux que j'ai réunis dans ce petit glossaire très personnel font partie du jargon des aménagistes; ils nécessitent donc une explication. Puisse ce lexique aider les professionnels à s'orienter. Sinon, rien de plus normal, car les aménagistes doivent affronter tellement de contradictions qu'ils en perdent parfois le nord.

Agglomération, conglomérat désordonné où vivent des aggloméré(e)s dont le principal objectif en matière d'aménagement du territoire est de défendre leur assiette fiscale. Remarque: l'aménagement n'a rien à voir avec la législation fiscale, car le fédéralisme exige que l'on distingue strictement les différents problèmes.

Aménagement local, un petit travail sans fin au cours duquel les aménagistes cartographient en couleur les changements de position des forces locales dominantes.

Aménagistes, personnes s'occupant de la → mise en œuvre. Malgré le nom qu'ils portent, ils n'aménagent pas, mais appliquent les lois et les ordonnances.

Caractère, désigne la force de résistance au → chantage. Diminue à mesure que l'on s'élève à la vitesse grand V. Chez un politicien, on nomme habituellement l'absence de c. «conscience des responsabilités».

Chantage, moyen à la mode, utilisé généralement pour vider les plans d'aménagement de leur sens. Variante n° 1: j'offre trois places de travail contre une violation des prescriptions de zone (passe en politique pour un péché véniel). Variante n° 2: je déménage dans le canton voisin si je ne peux pas construire en zone agricole (passe pour de la politique de développement). Variante n° 3: je paie mes impôts ailleurs (passe pour du génie de la finance) → Agglomération.

Contradiction fondamentale, état d'esprit de l'aménagiste. Il y a contradiction entre son projet et les moyens qu'il utilise. Déséquilibre permanent: l'aménagiste sait ce qu'il ne fait pas. Il sait aussi ce qu'il laisse faire. Cela lui fait mal. Ce malaise est compensé par la → mise en œuvre.

Crise, non, l'aménagement du territoire n'est pas en crise; l'offre d'emplois dans ce secteur professionnel n'a jamais été aussi forte qu'aujourd'hui → intelligence.

Déréglementation, terme générique désignant la loi du plus fort. La d. est le contraire de l'aménagement et des plans d'aménagement; c'est une sorte de drogue apportant à la fois une sensation de toute puissance et de gueule de bois, malheureusement pas forcément chez la même personne → contradiction fondamentale.

Fédéralisme, forme étatique confédérale, ancienne et immuable, présente principalement dans les Alpes et les Préalpes. Selon une idée paralysante, fédéralisme égale démocratie. Le fédéralisme, qui a une origine plus ancienne, est en fait non démocratique. Expression, au départ, de la toute puissance de l'aristocratie et de ses seigneurs villageois. A dû être balayé par la démocratie; sinon, nous en serions encore à l'époque des serfs. Le fédéraliste n'est pas un démocrate, mais le représentant d'une région qui s' imagine qu'il y a égalité des droits économiques pour chaque mètre carré de territoire suisse. L'une des légendes les plus vivaces parmi les aménagistes → politique régionale.

Intelligence, qualité utile en matière d'aménagement; ne suffit toutefois pas. L'astuce du paysan, l'habileté à la négociation, la connaissance humaine, le travail de persuasion, la ténacité, la fourberie politique, la caisse de pension et un bon sommeil sont également indispensables: cocher la mention utile.

Maisonnette, boîte magique en Suisse. Dans ce pays, les maisons individuelles servant au logement de 20% de la population occupent la moitié des terrains à bâtir à usage d'habitation. Cependant, il n'y a pas de problème, car la loi fédérale sur l'aménagement du territoire promet:

«La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol». On pourrait dire aussi: la maisonnette est la véritable calamité de la Suisse. Le pourcentage d'aménagistes logés dans des maisonnettes est considérable → contradiction fondamentale.

Métropole, désignation politiquement incorrecte de grande ville, a été supprimée par la politique suisse et remplacée par des entités urbanisées réparties dans tous les cantons du Plateau. Nous ne voyons pas la métropole cachée par les montagnes. Est néanmoins présente dans le subconscient: la métropole est un moyen d'intégration à l'Europe.

Mise en œuvre, dénomination du travail administratif dans le jargon fédéral. Selon les milieux bien informés, la mise en œuvre des mesures d'aménagement est en crise. On rétorquera ceci: la non-mise en œuvre est la crise → tolérance.

Montagnes, élévations de l'âme ancrées dans la conscience collective des Suisses et altérant la vision des choses → réalité.

Neinsager, tournure d'esprit qui s'exprime au moment des votations et qui donne le résultat suivant: maintien du statu quo. L'expérience montre que les changements n'apportent jamais rien de bon → agglomération.

Politique régionale, règle le flux de subventions qui, contrairement aux lois naturelles, se déverse du bas vers le haut: plus la position est haute, plus la subvention monte. Remarque: la politique régionale obéit à sa propre logique, la jalousie: personne n'aura ce que je n'ai pas.

Qualité, la qualité d'un plan est fonction des chances qu'il a d'être accepté. Ainsi, un franc dépensé dans les chemins de fer est mieux investi dans le tunnel du Lötschberg que dans le doublement d'une voie bordée de résidences secondaires ou de terres agricoles → fédéralisme.

Réalité, le réel est ce qui agit. Exemple: La Suisse moins ses montagnes égale la réalité. L'aménagement du territoire n'en tient pour ainsi dire pas compte. Il se limite à ceci: le réel est ce qui existe. D'où le fait que l'aménagement n'agit pas, car il est.



Redistribution, reprise par les propriétaires fonciers de la plus-value résultant de mesures d'aménagement. Ne fonctionne que lorsqu'une plus-value se produit, fait de plus en plus rare. L'absence de plus-value est une menace pour la garantie de l'ordre établi.

Tolérance, mot préféré des politiciens signifiant l'exception qui se justifie. Exemple: En principe, je suis moi aussi opposé au mitage du territoire par des constructions; cependant la → maisonnette que j'ai construite illégalement au bord du lac de Neuchâtel doit pouvoir bénéficier d'une dérogation. En principe, c'est une erreur d'implanter un centre commercial en pleine campagne, mais les rentrées fiscales qu'il nous rapporte sont justes.

Ville, mot préféré des aménagistes, évoquant à la fois le nec plus ultra et ce qui tombe en quenouille. La ville des aménagistes (urbanistes) est, secrètement, l'œuvre d'art intégrale qu'ils cherchent à sauver, restaurer, réparer, densifier, proté-

ger et développer. Politiquement, la ville n'existe pas. En Suisse, la politique de la ville n'existe pas. Dans notre esprit, nous habitons encore à la campagne, non pas sans abri, mais abrités dans de petites chaumières. Les plafonds bas donnent un profil bas. Seule une pensée domine: la ville n'amène rien de bon. Pourtant, 70 % des Suisses habitent dans la ville qui s'étend du lac Léman au lac de Constance → réalité.

Votes approbateurs, pas besoin qu'il y en ait beaucoup, car les dés sont déjà pipés et on ne peut rien changer. Remarque: l'aménagement du territoire est une science positive.

Xerox, machine très utile permettant de multicopier (existe également en couleur). Sert à fabriquer des documents de réunion → aménagement local.

Y, façon de relier trois autoroutes. N'a pas été mise en œuvre. On n'a pas demandé l'avis des aménagistes. Ils n'ont de toute façon rien à dire au sujet des grands pro-

jets tels que les aéroports, les autoroutes, Rail 2000 ou les NLFA. Une corporation qui est devenue muette.

Zone, principale aire de répartition des aménagistes. La z. se différencie toujours par une certaine couleur. En Suisse, pas un seul mètre carré n'est en dehors d'une z. Par conséquent: l'aménagement est un mode de production tributaire du sol.

Zone agricole, un domaine pointu de l'aménagement du territoire suisse. Elle a par conséquent dû être émoissée. Attention: cette mesure n'est pas une forme d'aide aux agriculteurs, mais la première étape de l'accaparement des terres agricoles. Le but est de supprimer la zone agricole si cela permet de gagner plus d'argent qu'avec les paysans. Le vieil adage: «chaque fois que l'on vient en aide aux paysans, ce sont les autres qui en profitent» se vérifie une fois de plus. □

(Traduction)

¹ Benedikt Loderer est rédacteur à la revue d'aménagement et d'architecture «Hochparterre».

L'aménagement du territoire – gage d'un développement harmonieux et réussi

■ Pierre Strittmatter, arch. EPFZ/SIA, aménagiste FUS, St-Gall

L'aménagement du territoire ne jouit pas d'une bonne image auprès du grand public; pire, il est presque totalement méconnu. Ainsi, la majorité de la population ignore que nos sites construits, nos villages et nos paysages ne seraient pas ce qu'ils sont sans les grandes orientations définies en matière d'aménagement. Afin de casser la mauvaise image de «Nein-Sager» et de gêneur qui est celle de l'aménagement du territoire, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire et le bureau Strittmatter und Partner AG ont lancé un projet qui consiste à répertorier les bons exemples d'aménagement et à les présenter de façon claire et agréable à un public intéressé. En effet, l'aménagement du territoire n'a pas à rougir de ses résultats, car nulle autre politique ne peut prétendre à la fois contribuer à restreindre les dépenses, favoriser la paix, encourager l'économie et protéger la nature et le paysage!

L'aménagement du territoire est méconnu

Jusqu'à présent, les professionnels de l'aménagement n'ont pas réussi à présenter simplement et agréablement leurs réalisations, de façon à sensibiliser un large public à leur travail et aux possibilités que celui-ci ouvre. Par le passé, les explications fournies par les auteurs de projets d'aménagement n'ont pas brillé par leur limpidité. Il n'est donc guère étonnant que l'aménagement du territoire soit méconnu de la grande majorité de la population. Si l'on fait abstraction des revues et des publications spécialisées, l'aménagement du territoire fait surtout l'objet de titres peu flatteurs dans les médias. L'image de «Nein-Sager, de gêneur, de trouble-fête» lui reste attachée. Il est donc essentiel de s'efforcer de convaincre le plus grand nombre de personnes de l'utilité d'une planification prospective et des perspectives qu'elle offre.

Casser cette image à tout prix

Afin de casser l'image négative qui poursuit l'aménagement du territoire, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire et le bureau Strittmatter und Partner AG ont lancé un projet qui consiste à présenter les «succès» de l'aménagement du territoire de manière simple et agréable et à sensibiliser un large public à ces questions.

Au cours de l'été 1997, un questionnaire élaboré pour l'occasion a été distribué lors d'une «enquête» nationale auprès des services cantonaux de l'aménagement, de quelques services municipaux, de bureaux d'aménagement et d'associations spécialisées (environ 170 adresses au total). Divers exemples d'aménagement ont ainsi pu être recensés. Le but de l'opération était de donner un aperçu des possibilités qu'offre l'aménagement du territoire, notamment aux niveaux cantonal, régional et communal. Il devait s'ensuivre une estimation de l'effet et de l'efficacité des instruments d'aménagement utilisés sur la base d'une comparaison de l'état souhaité et de l'état existant.

L'intérêt suscité auprès des milieux professionnels a été énorme. Plus de 200 questionnaires, de nombreuses listes d'exemples et des brochures ont été renvoyés. Après un premier tri, une soixantaine d'exemples méritant d'être présentés ont été retenus. Ces réalisations ayant reçu la mention «très bien» ont été soumises à une deuxième appréciation sur la base de critères d'efficacité, de réussite, en fonction du domaine concerné et selon leur présentation. On a ensuite étudié les meilleurs exemples de manière approfondie avec les services concernés et on a réuni une documentation complète en évitant de rédiger des documents spéciaux. Finalement, quelque 45 exemples particulièrement intéressants ont été retenus. Les autres ont été gardés en réserve pour un aperçu plus détaillé.

Montrer des réalisations exemplaires

L'évaluation effectuée prouve qu'il est possible de présenter des réalisations exemplaires en matière d'aménagement du territoire (vous en trouvez quatre





exemples dans ce bulletin, dont deux provenant de Suisse romande). Les 16 domaines d'activité qui ont été définis comme «indicateurs de succès» témoignent de façon concise mais frappante de la qualité des résultats. Ainsi, et sans prétendre à l'exhaustivité, l'aménagement du territoire permet de:

- économiser de l'argent,
- raccourcir la durée des procédures publiques,
- favoriser la coopération transfrontalière,
- tenir compte des interdépendances entre domaines différents,
- créer un consensus entre les différents acteurs de l'aménagement et favoriser la paix,
- soutenir l'économie,
- protéger la vie des êtres humains et des animaux et sauvegarder le patrimoine,
- économiser la consommation de surface,
- promouvoir une architecture nouvelle,
- préserver les architectures anciennes,
- revitaliser les friches industrielles,
- conserver la nature,

- protéger les paysages,
- diminuer les nuisances,
- augmenter la sécurité routière,
- améliorer l'accessibilité.

Au vu d'une telle liste, on peut sans hésitation affirmer que l'aménagement du territoire soutient largement la comparaison avec d'autres disciplines. Cependant, ces exemples de réussite doivent être présentés de manière plus détaillée et plus agréable. En effet, il faut être en mesure de répondre par des faits aux avis critiques sur le bien-fondé de l'aménagement du territoire.

Une information plus offensive – un pas important dans la bonne direction

L'intérêt renouvelé que suscite actuellement l'aménagement du territoire est un prétexte suffisant pour faire le point sur le travail accompli et sur l'aménagement du

territoire en général. Les exemples de réalisation ont montré que l'aménagement pouvait arriver à des résultats importants et utiles. Il importe de donner une large information sur ces succès, sans toutefois se lancer dans la propagande publicitaire. Les exemples devraient pouvoir parler d'eux-mêmes. Il s'agit en priorité de réunir des documents en vue de la présentation de conférences et d'exposés et de publier une brochure résumant l'ensemble du projet (travail en phase finale). Par la suite, selon l'intérêt manifesté, on peut envisager d'autres moyens d'information, que ce soit Internet ou des expositions.

A côté de ce projet lancé par la Confédération, il est plus que jamais important que les professionnels de l'aménagement sortent de leur tour d'ivoire pour rencontrer les gens et parler de leur travail. Le projet de présenter les résultats positifs de l'aménagement du territoire constitue en ce sens un prélude qui devrait se prolonger à d'autres niveaux. C'est, à notre avis, un pas important dans la bonne direction. □

(Traduction)

Implantation d'un grand projet industriel en ville de Neuchâtel

■ Olivier Neuhaus, architecte-urbaniste de la Ville de Neuchâtel

1. Site d'implantation

En 1994, une entreprise leader mondial dans le secteur pharmaceutique, cherchait un nouveau site d'implantation en Europe.

En concurrence avec plusieurs autres villes européennes, l'entreprise a choisi de s'implanter sur le territoire de la commune de Neuchâtel.

2. Description du cas

La demande était un terrain de six hectares. Celui qui a été retenu se trouve à proximité immédiate des équipements nécessaires pour le processus de fabrication. Le coût de construction de l'usine est de 100 millions de francs. L'objectif est la création de 100 emplois dans un premier temps, et de 300 à terme. La Ville de Neuchâtel a vendu le terrain et a voté un crédit de 3,6 millions de francs pour l'équipement.

3. Planification

La Ville a demandé aux investisseurs de réaliser un plan de quartier de façon à coordonner l'implantation et le volume, prévoyant également les extensions futures et la coordination avec une étude de l'impact sur l'environnement (EIE).

Début 1995, le plan de quartier est déposé. Mis en consultation dans les services concernés, présenté aux habitants du quartier puis mis à l'enquête publique, il est entré en vigueur en mars. La demande de permis de construire, mise à l'enquête publique, a abouti en juillet. Les travaux de construction se sont déroulés de septembre 1995 à avril 1997.

4. Résultats en matière d'aménagement du territoire

La forte volonté politique des autorités cantonale et communale a permis d'établir un plan de quartier et de délivrer un permis de construire en seulement six mois. Fonctionnant comme une véritable

équipe de travail, les services concernés ont proposé des solutions dans des délais restreints.

Le plan de quartier a permis une bonne intégration de ce complexe industriel dans son environnement naturel et urbanistique, tout en permettant de planifier le développement par étapes de l'entreprise. La coordination entre les aspects d'aménagement du territoire et d'environnement a pu se faire de manière optimale. De plus, l'information des habitants du quartier a joué un rôle essentiel dans l'absence d'opposition lors des mises à l'enquête publique successives.

En conclusion, la planification a permis d'intégrer les problématiques économiques d'environnement, d'aménagement du territoire et sociale: du développement durable avant l'heure! □

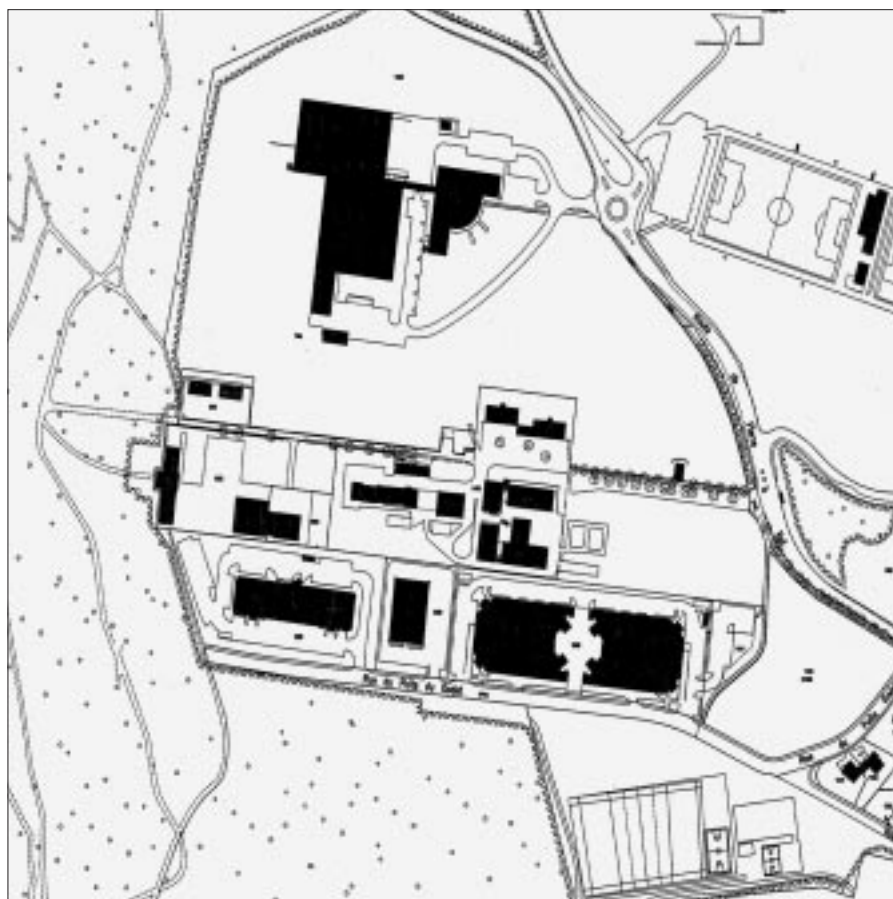


Fig. 1: Plan de situation. En haut à gauche, l'usine construite actuellement.



Fig. 2: L'usine projetée dans sa phase finale.

Genève: Modèle de négociation

Îlot 13

■ Andréas Stussi, Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, Genève

1. Avant

Ancien faubourg de la ville de Genève à vocation artisanale, le quartier des Grottes, dont fait partie l'îlot 13 (ill. n°1), se structure et se développe de manière déterminante dès l'arrivée du chemin de fer et la construction de la gare de Cornavin entre 1854 et 1858. Rapidement, de faubourg, les Grottes se muent en un véritable tissu urbain où prédominent les métiers liés aux activités ferroviaires. Le quartier est principalement habité par des négociants, des artisans et des petits commerçants.

Après un remplissage intensif des espaces libres au début du siècle et à une dégradation progressive des bâtiments, ce quartier prend de plus en plus une coloration ouvrière en accueillant de nombreux travailleurs immigrés. En 1920, la Société des Nations s'installe non loin de là. Situés à proximité de la gare, alors principal accès à la ville, les Grottes représentent pour les autorités une mauvaise image de Genève.

En 1933, un premier projet de reconstruction complète du quartier est élaboré, mais faute de moyens et à cause de la guerre, il ne connaît pas de suite. Toutefois, la Ville de Genève poursuit une politique d'acquisition de terrains dans le quartier et en devient le principal propriétaire foncier.

2. Problèmes

Dès les années '60 les discussions reprennent et aboutissent à la création de la Fondation pour l'aménagement des Grottes (FAG) qui est chargée par l'Etat et la Ville de Genève d'élaborer un projet de démolition complète et de reconstruction du quartier.

Face à cette politique de la tabula rasa, naît un large mouvement de résistance chez les habitants du quartier qui se constituent en association (APAG), ainsi que dans divers partis politiques. Suite à une initiative refusant le projet des autorités municipales, le peuple se prononce en votation populaire contre la destruction du quartier.

Dès 1983, la situation se débloque. Un processus de réhabilitation «douce» du quartier est entrepris sous l'égide de la FAG qui préconise alors une rénovation lourde de l'îlot. Les associations d'habitants, défenseurs d'une rénovation douce, avec l'appui de certains occupants de l'îlot 13, font opposition et obtiennent, suite à de nombreuses négociations, l'établissement de contrats de confiance.

Devant la pression des associations d'habitants et des occupants, les autorités sont amenées, contre l'avis de la FAG, à renoncer à tout projet de démolition-reconstruction. Ce renoncement permet dès lors la mise sur pied d'un processus de négociation regroupant tous les partenaires.

Les habitants se constituent en une nouvelle Association des habitants de l'îlot 13 juridiquement reconnue par les propriétaires (Göhner Merkur SA) et les collectivités publiques (l'Etat, la Ville de Genève et la FAG). En outre, la promulgation de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations (LDTR) donne dès lors une assise juridique à une politique de concertation.

3. Interventions

En pleine controverse, la Ville de Genève propose à l'association EUROPAN de prendre l'îlot 13 comme site pour un concours destiné à la promotion de jeunes architectes européens.

Le défi des lauréats, l'Atelier 89, était de préserver la vie et la diversité de l'îlot 13 tout en conservant sa perméabilité existante, en utilisant les sous-espaces intérieurs et en maintenant, selon la volonté de l'association d'habitants, la maison de quartier située en retrait de l'alignement de la rue de Montbrillant.

L'issue du concours est approuvée par l'ensemble des partenaires et l'Atelier 89 est mandaté pour participer à l'élaboration du plan localisé de quartier (PLQ). Cependant, au moment de la délivrance des autorisations de construire, les habitants apprennent la disparition d'une annexe qu'ils considèrent comme un élément structurellement et fonctionnellement rattaché à l'organisation de l'îlot 13.

Malgré les engagements pris lors de l'établissement des contrats de confiance en 1992, les habitants font recours con-



illustration n° 1

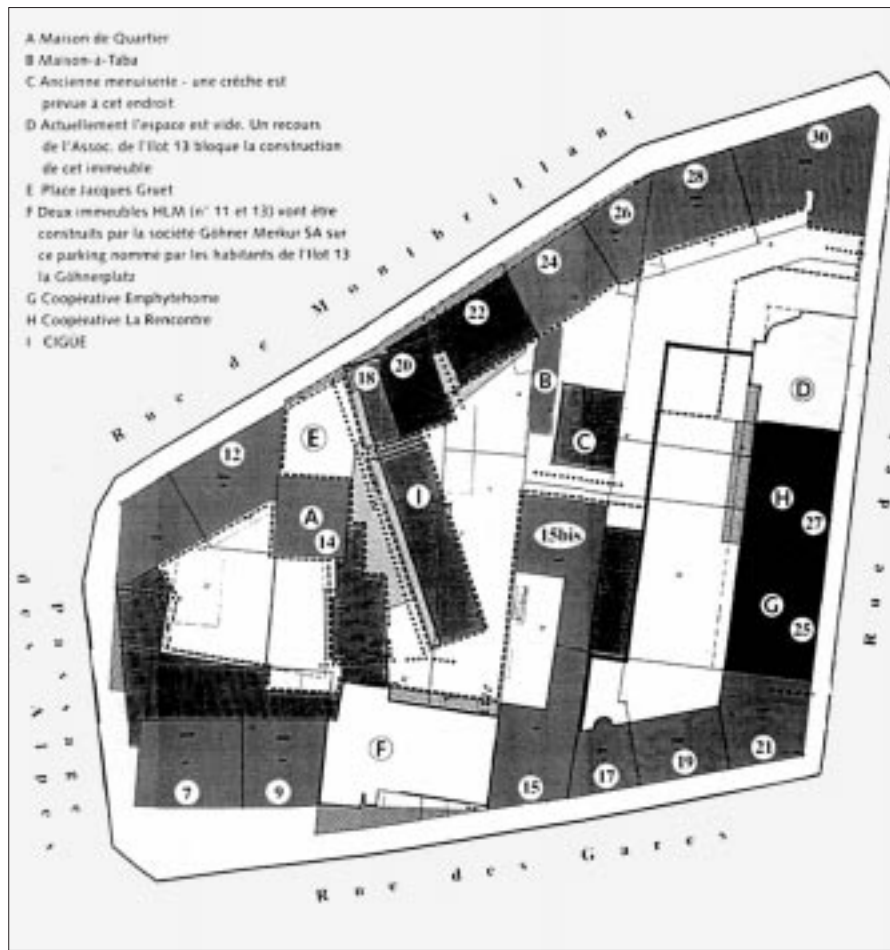


illustration n° 2

tre l'autorisation de construire et tout est remis en question.

Ce n'est que lorsque le conseiller d'Etat Claude Haegi propose officiellement, fin '95, le rachat des immeubles n° 20, 22 et 24 rue de Montbrillant que la situation se débloque et que les chantiers peuvent enfin débuter.

4. Résultats

Aujourd'hui, le PLQ adopté par le Conseil d'Etat le 27 juillet 1994 (ill. n° 2) est en cours de réalisation et le bâtiment de logements pour étudiants (ill. n° 3) qui traverse de façon oblique l'intérieur de l'îlot, projet lauréat du concours EUROPAN, est achevé. Plusieurs projets de rénovation douce de bâtiments destinés à la démolition (15, 15bis rue des Gares, 24 rue de Montbrillant) ont été réalisés et, plus récemment, des études ont été entreprises pour les immeubles 17 et 19 rue des Gares.

D'autre part, deux nouveaux immeubles (25 et 27 rue des Gares) ont été intégrés de manière originale dans le tissu urbain de l'îlot par des petites coopératives d'habitations, modèle unique à Genève, mais largement répandu en Suisse alémanique.

A travers ses péripéties, l'îlot 13 représente un modèle de négociation entre l'ensemble des partenaires (économiques, sociaux et politiques) qui a débouché sur un compromis territorial exemplaire. □

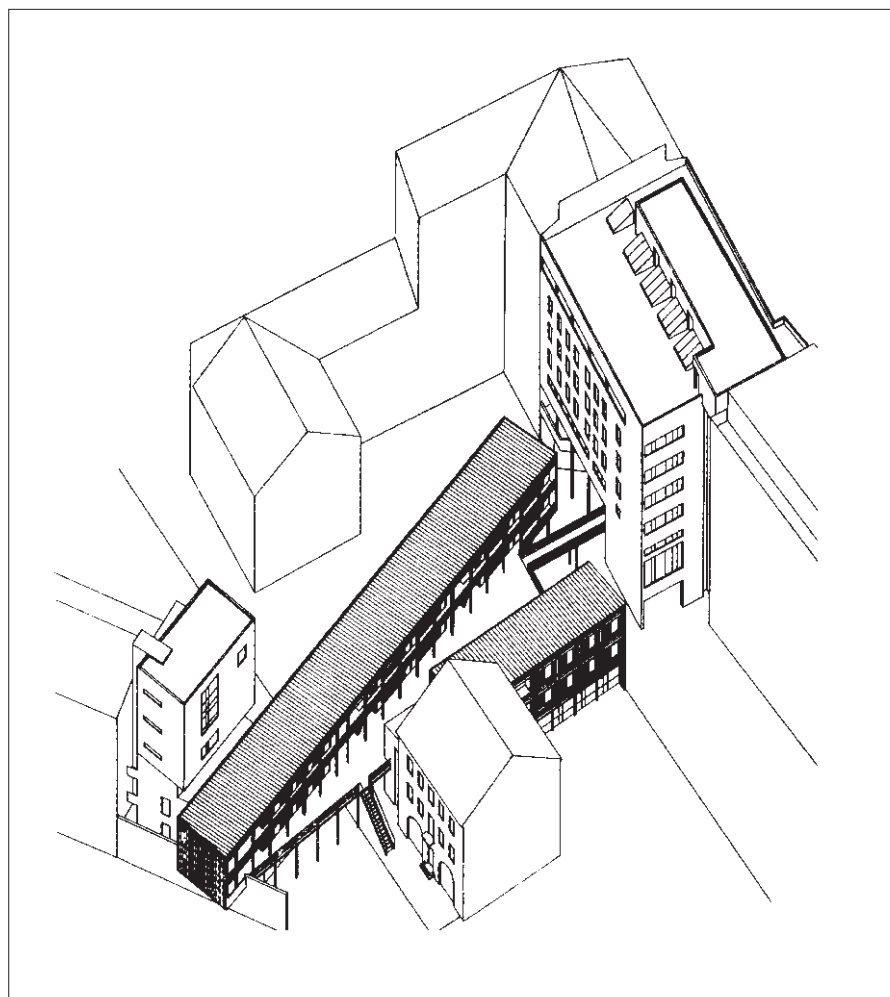


illustration n° 3

Aspetti dello sviluppo dell'ordinamento territoriale svizzero

Pianificazione del territorio – politica d'ordinamento del territorio

■ Martin Lendi, Prof. Dr. iur. Dr. h.c., Zurigo

Sono trascorsi trent'anni dall'adozione, il 14 settembre 1969, dell'articolo costituzionale 22^{quater} (Cost), ne sono passati venti dal decreto parlamentare della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 – un doppio giubileo per l'ordinamento del territorio a livello federale. Esso va festeggiato con i Cantoni, dato che la maggior parte delle loro leggi sull'edilizia e sulla pianificazione risalgono appunto al suddetto decennio. Essi hanno pure emanato i piani direttori cantonali così come previsto dalla legge. Inoltre, le pianificazioni comunali da loro approvate assicurano un ordinamento locale di base a livello nazionale.

La parte visibile dell'ordinamento del territorio

La pianificazione svizzera del territorio può esibire dei successi considerevoli. Ci sarebbero ancora, nella loro unicità, le vigne attorno al lago Lemano, l'Engadina sarebbe ancora quel paesaggio maestoso che è tuttora, si potrebbe ancora, partendo dalla città di Zurigo, nonostante la crescita dell'agglomerato, con una camminata di mezz'ora posare lo sguardo nel verde rigeneratore, e che aspetto avrebbero le alture del Giura e le zone prealpine, se non ci fosse la pianificazione del territorio? Per importante che sia l'«area di Zurigo», al suo fianco troviamo un graduale e armonico sistema urbano integrato e l'«area Ginevra-Losanna» acquista sempre più peso. Ma soprattutto, come avrebbe potuto la Svizzera affrontare il carico delle disparità socioeconomiche (città - campagna, zone di montagna - agglomerati urbani, zone periferiche - regioni centrali, differenze nell'ambito urbano) se la pianificazione del territorio e la politica economica regionale non si fossero tese la mano?

Le domande includono risposte

La politica federale relativa all'ordinamento del territorio, così come quella dei Cantoni e dei Comuni, rivela la sua efficacia. Oggi esiste un ordinamento del territorio svizzero visibile e consolidato nella sua struttura di base, sebbene gli si oppongano delle forze ciclopiche. La crescita demografica, le spinte congiunturali, i mutamenti nelle strutture sociali, la tendenza verso una società del tempo libero nonché la mobilità in crescita continua: tutto ciò comporta forti spinte in un'altra

direzione, verso uno sfruttamento eccessivo del suolo e del paesaggio pilotato da interessi, verso l'insospitalità delle città, ma anche verso lo straripante sviluppo della fascia cittadina Rorschach-Ginevra.

Che tutto ciò sia ancora sopportabile e vantaggioso è merito (tra l'altro) della pianificazione del territorio, o detto altrimenti, della politica d'ordinamento del territorio che, partendo dai Comuni, passando per i Cantoni fin su alla Confederazione, attraverso le regioni di frontiera e in cooperazione con gli Stati vicini, ha saputo dar forma al paesaggio e alla piazza economica «Svizzera».

Il compito non è terminato, il manda-

Dalla pianificazione allo sviluppo del territorio

Trent'anni di articolo concernente la pianificazione del territorio della Costituzione federale, vent'anni di legge sulla pianificazione del territorio: è comprensibile che l'Ufficio federale competente, in questo 1999, anno di giubileo, dedichi un suo bollettino a una retrospettiva, a un bilancio e a uno sguardo al futuro.

Uno sguardo spregiudicato allo stato odierno del nostro ambiente vitale mostra che certi obiettivi, nati da un'ipotesi di pianificabilità poco realistica, vista in retrospettiva, dello sviluppo sociale ed economico, sono stati raggiunti solo in parte. Contemporaneamente dobbiamo però chiederci come apparirebbe oggi la Svizzera, paese benestante, densamente popolato e con una conseguente elevata pressione d'utilizzazione, senza l'effetto d'ordinamento della pianificazione del territorio. Da questo punto di vista, giungo a un giudizio nettamente positivo. Infatti, il comprensorio insediativo e quello non abitato sono oggi pienamente divisi, abbiamo a disposizione insediamenti ad alta qualità e attraenti spazi di svago; senza la pianificazione del territorio la natura e il paesaggio si troverebbero oggi indubbiamente in uno stato peggiore.

Tuttavia, i tempi odierni, con i loro mutamenti sempre più veloci, rendono necessario un confronto critico con i nostri obiettivi, strategie e principi d'azione. Vogliamo affrontare le nuove sfide. Il mandato fondamentale della

pianificazione del territorio, il coordinamento delle varie necessità d'utilizzazione, è più attuale che mai, sullo sfondo del dibattito attuale su di uno sviluppo sostenibile che vorrebbe armonizzare necessità economiche, ecologiche e sociali.

Dobbiamo però anche riconoscere la pressione economica derivante dalla globalizzazione e dall'integrazione europea che costringe la pianificazione del territorio a tener sempre più conto degli effetti delle sue azioni sulla qualità della Svizzera quale piazza economica.

Per me questa dialettica significa che, nel quadro del mandato a noi affidato, riguardante la responsabilità a lunga scadenza per lo spazio vitale, dobbiamo approfondire in modo mirato la dimensione economica. Ad esempio, lo sviluppo centripeto degli insediamenti resta giustificato e importante quale obiettivo, ma nella sua realizzazione la pianificazione del territorio deve trovare il modo di addvenire, partendo dalla sua funzione istituzionale regolatrice, a una funzione di prestazioni ancor più agevolante, consultiva, comunicativa, previdente e collaborativa. Un ragionamento analogo si può addurre per la tematica dei territori rurali e altre questioni. La pianificazione del territorio deve trasformarsi in politica di sviluppo del territorio.

Ueli Widmer, direttore dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio, Berna

to non è ancora del tutto adempiuto. Al contrario, nuove sfide nascono di continuo. Esempi di rilievo sono la capacità concorrenziale a livello internazionale della piazza svizzera, delle nostre città e regioni. La nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni, che già si profila, e la politica cantonale e federale relativa all'agglomerazione, annunciano già nuovi passi da intraprendere – senza dimenticare le città!

Le basi giuridiche e gli obiettivi della politica di ordinamento del territorio di domani, conscia dei vari problemi, sono stati gettati venti e trent'anni fa. Ma questo è stato solo un primo passo. Il successo maggiore della politica svizzera sull'assetto del territorio sta proprio nella sua capacità di andare avanti.

Occasionalmente si può constatare qualche sintomo di stagnazione, ma questo, più che con la materia stessa, ha a che vedere con le priorità politiche che oggi vengono (e devono essere) stabilite altrimenti che venti o trent'anni fa.

I concetti difensivi e offensivi della politica svizzera sull'assetto del territorio

Uno sguardo retrospettivo nell'ambito della politica d'ordinamento del territorio rivela un interessante miscuglio di strategie difensive e positive. Se da una parte all'inizio degli anni '70 si trattava di coordinare la pianificazione delle zone edificabili con la pianificazione relativa alla protezione delle acque, di proteggere le basi vitali naturali e i paesaggi, di limitare lo spazio insediativo e di salvaguardare l'utilizzazione agricola al di fuori della zona edificabile, così come di separare il mercato dei terreni edificabili dal mercato fondiario agricolo, dall'altra, l'aiuto all'investimento nelle regioni di montagna orientato all'economia regionale creava contemporaneamente il presupposto per una politica d'ordinamento del territorio di natura positiva, prontamente completata da altri provvedimenti, ad esempio a favore di zone monostrutturali legate ad un certo ramo.

Non meno significativa è stata l'offensiva della legge sulla pianificazione del territorio del 1979 che fece sì che le con-

cezioni ad ampio raggio relative alla concentrazione decentralizzata basate sul concetto di ordinamento territoriale del 1973 e sulle linee direttive dell'Istituto ORL del 1971 in materia di pianificazione del territorio, diventassero la base dei piani direttori cantonali e fossero rese vincolanti per le politiche settoriali.

La doppia strategia della politica d'ordinamento del territorio prosegue. La pianificazione del territorio combatte tuttora, a ragione, contro gravosi fenomeni di mal-sviluppo, ad esempio dove mira a porre un freno al processo incontrollato e proliferante di disurbanizzazione e ad arginare l'esplosione della «città Svizzera» del Mittelland.

D'altra parte essa tiene conto della necessità di miglioramenti positivi nelle possibilità proprie delle città allo scopo di rafforzare la loro competitività nazionale e internazionale.

Questo operare parallelo, con strategie difensive e offensive, non viene sempre percepito.

L'interpretazione a volte ostinata della legge federale sulla pianificazione del territorio in base ai suoi approcci orientati alla pianificazione dell'utilizzazione e al diritto fondiario, supposti dominanti o addirittura unilaterali, ha intorbidito la veduta sulle strategie considerevolmente più ampie della politica relativa all'assetto del territorio. Lo strumento giuridico del piano direttore, a disposizione fin dal principio, avrebbe già da tempo reso possibile una visione più ampia e l'integrazione dei provvedimenti ad incidenza territoriale, tra l'altro anche quelli di natura politico-economica.

Fortunatamente, nel 1996, il Consiglio federale e il Parlamento hanno approfondito la comprensione dell'economia regionale e, ponendo l'accento sulla promozione delle forze endogene, l'hanno rivalutata.

Degna di nota è pure la nuova ordinanza federale del 1997 concernente il coordinamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica d'as-



setto del territorio. Essa persegue lo scopo dichiarato di un miglioramento della coerenza in tale ambito, un'affermazione che, sul piano cantonale, dovrebbe venir colta e adattata ai propri livelli.

Il neo eletto «Consiglio per l'assetto del territorio» lavora tra l'altro conseguentemente sulla base della doppia strategia ed essa è pure presupposta nell'ambito delle «Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero», del 1996.

Linee di sviluppo dal passato al futuro

Le asserzioni centrali che fino ad oggi caratterizzano esteriormente la legislazione, sono velocemente enumerate. Esse rimandano agli anni della Seconda Guerra Mondiale culminando allora nel «piano Wahlen» quale espressione dell'approvvigionamento del Paese, hanno determinato la demarcazione della zona edificabile nell'ambito dei progetti generali di canalizzazione e di protezione dalle immissioni, hanno portato al potenziamento delle infrastrutture, in particolare alla pianificazione della rete delle strade nazionali, ma anche alla promozione dell'edificazione di abitazioni con un primo ordinamento dei tipi di urbanizzazione e al confronto, a livello di diritto fondiario, con un mercato immobiliare a volte straripante: tutti fattori che si rispecchiano nel diritto pianificatorio in vigore.

Le disposizioni riguardanti la zona agricola, le prescrizioni sull'urbanizzazione, sono tutte tracce di una storia appassionante. Ciò che oggi si considera a malapena: la pianificazione svizzera del territorio non è l'opera di politici con velleità pianificatorie, ma è stata in gran parte una risposta (in maggioranza borghese) a interventi di politica fondiaria di natura unilaterale e, contemporaneamente, la volontà dichiarata di salvaguardia di una Svizzera bella, sana, accogliente e, allo stesso tempo, consapevole delle esigenze dell'economia.

Se si fa scorrere lo sguardo oltre le asserzioni centrali tradizionali della legge federale sulla pianificazione del territorio, si riconosce il compito nazionale legato alla pianificazione del territorio di conferire alla nazione identità e unione. Armin Meili non è stato solo uno dei padri e un

portavoce visionario della moderna pianificazione nazionale svizzera e primo presidente dell'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale, egli è stato anche direttore della «Landi» del 1939, dove la funivia sopra il bacino inferiore del lago di Zurigo, tra la Svizzera moderna e il «villaggio» e ritorno, appare come un simbolo della necessità di coerenza.

La riduzione delle diversità socioeconomiche mantenendo la libertà di cultura e di stile di vita, è diventata fin dal principio l'obiettivo fondamentale della politica nazionale d'ordinamento del territorio. Tale obiettivo rimane valido, anche se il nuovo approccio evita il concetto dell'innaffiatoio e attribuisce maggior significato di prima al rafforzamento delle forze indigene nelle zone sfavorite.

Compiti imminenti

L'immagine attuale della politica svizzera d'ordinamento del territorio mostra, questo va diagnosticato, i segni del tempo. Essi si possono superare.

La nuova Costituzione federale, accettata in votazione dal popolo il 18 aprile 1999, pone la pianificazione del territorio, nel quadro del nuovo ordinamento sistematico dei compiti federali, nel contesto della protezione dell'ambiente e della sostenibilità.

Positivo è il riconoscimento della pianificazione del territorio quale ordinamento base nel cui ambito vanno tenuti in considerazione in modo equivalente e bilanciato aspetti economici, sociali ed ecologici, così come essa già da sempre si propone. Peccato che la protezione dell'ambiente, contrariamente alla proposta del Consiglio federale, sia stata messa in primo piano e che il concetto di sostenibilità non sia stato definito secondo la concezione internazionale. Ciò nonostante la pianificazione del territorio non trascurerà di porre l'accento sullo sviluppo sostenibile e saprà tener conto anche degli aspetti di natura politico-economica. Di ciò approfitterebbe pure la protezione dell'ambiente con cui urge una stretta collaborazione.

A partire dalle condizioni degli anni sessanta e settanta, il legislatore si è occupato troppo poco di tre centrali problematiche. Una concerne il collegamento parallelo, a livello legislativo, con la politica economica a carattere competitivo,

il secondo la pianificazione urbana e il terzo l'apertura internazionale. Il diritto vigente non si oppone alla necessità di affrontare i tre compiti, esso non sostiene però in modo abbastanza pronunciato questi aspetti importanti. Presto o tardi non si potrà quindi evitare una revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio, eventualmente è addirittura da considerare l'emanazione di una legge federale sull'edilizia visto che l'eterogeneo diritto cantonale di pianificazione ed edificazione non deve diventare, per la Svizzera, uno svantaggio di sito.

Altrettanto importante è l'alimentazione adeguata, in conformità ai compiti, delle autorità competenti della Confederazione e dei Cantoni, che, ad esempio, dovrebbero essere in grado di collaborare ai lavori che avanzano nel quadro di una concezione d'ordinamento territoriale europea, fornendo indicazioni relative al sistema urbano integrato, alla mobilità, ecc., e di seguire le pianificazioni transfrontaliere.

Per la Svizzera, in un ambito in cui competono centri internazionali, in cui il bisogno di mobilità cresce senza tregua, in cui il mondo dei computer modifica i mercati del lavoro e la globalizzazione dell'economia relativizza le questioni ubi-cative, è più urgente che mai affrontare il compito dello sviluppo, a partire dalla base fornita dalla pianificazione del territorio, di una politica d'ordinamento territoriale viva.

Certo è che la pianificazione del territorio deve costantemente reimparare a rendersi più (meglio) comprensibile. La componente etica, ossia la protezione della vita e la possibilità di sviluppo personale economico e sociale, è da sottolineare quale obiettivo centrale.

Il territorio non è fine a se stesso.

Per la pianificazione del territorio e per la politica del suo ordinamento si tratta della vita naturale e attiva nello spazio e nel tempo, a favore della generazione attuale e di quelle che seguiranno. □

(Traduzione)

Pianificazione del territorio: attuale come trent'anni fa?

■ Dott. F. Wegelin, capo della divisione pianificazione del territorio, Ufficio federale della pianificazione del territorio, Berna

Negli anni '60 e '70 ci si scontrava sulla pianificazione del territorio così come oggi si dibatte sulla politica d'asilo. Adesso, tutto si è calmato. La pianificazione ha perso d'attualità, il suo mandato è stato svolto, c'è ancora bisogno di lei? In effetti, la pianificazione del territorio ha raggiunto molto, e molto è diventato ovvio. Però, fino a quando c'è uno sviluppo, essa rimane un compito di grande attualità. Dato che il mantenimento e la sistemazione dello spazio vitale sono incarichi a lungo termine, visto a breve termine il mandato di base non varia molto. Ciò nonostante nel corso degli ultimi anni, nell'ambito della pianificazione del territorio, si è avuto un chiaro spostamento d'accenti.

Oggi, la pianificazione del territorio deve, da un punto di vista strutturale e funzionale, saper andare oltre la pura e semplice utilizzazione del suolo, deve organizzare la collaborazione su una scala più ampia, deve occuparsi di questioni pianificatorie a livello internazionale, deve sapersi confrontare con i complessi problemi legati alle città e agli agglomerati urbani, deve contribuire a uno sviluppo sostenibile e deve verificare quanto adatti siano i suoi strumenti nell'ottica di queste nuove esigenze.

L'Ufficio federale competente assume, nel quadro di questo ulteriore sviluppo strategico, un ruolo guida e costituisce così una cerniera indispensabile tra la pianificazione settoriale federale e la pianificazione direttrice cantonale.

Successi e carenze

La pianificazione del territorio è oggi cosa ovvia. Se si pensa a quali necessità relative al territorio hanno dovuto essere soddisfatte nel nostro Paese negli ultimi 30 anni, cioè da quando esiste l'articolo costituzionale, o negli ultimi 20 anni, a partire dall'emanazione della legge relativa, allora la pianificazione del territorio può davvero far mostra delle sue prestazioni.

A dire il vero ci sono anche delle carenze da segnalare, come ad esempio l'insediamento disordinato in alcune zone del Mittelland, sicuramente non fautrice d'identità né di sostenibilità economica, la trascurata problematica delle città e degli agglomerati urbani, la pianificazione federale ancora inadeguata oppure la pianificazione direttrice cantonale spesso lacunosa.

La pianificazione del territorio resta d'attualità

La rivendicazione di spazio e la pressione provocata dall'edificazione disordinata sono ancora enormi. La pianificazione del territorio non è un compito che si svolge una volta per tutte. Non si può affermare che in Svizzera l'ordinamento d'utilizzazione sia cosa fatta e che quindi non ci sia più bisogno della pianificazione del territorio. I motori dello sviluppo e le necessità di spazio possono esser cambiati, ma i mutamenti nel territorio non sono diminuiti, così come mostra chiaramente la statistica della superficie.

Oggi non è la crescita demografica la causa della maggior rivendicazione di superficie, ma lo sono i cambiamenti della struttura sociale e le esigenze sempre più elevate. Non è un'economia in forte crescita ed espansione, come negli anni '60, a richiedere zone destinate ad attività lavorative sempre più ampie e urbanizzate, bensì un'economia in radicale mutamento, anche strutturale, che, esposta sempre più al vento inclemente della concorrenza internazionale, segnala cambiate necessità ubicative e un chiaro bisogno di una maggiore flessibilità d'utilizzazione.

Anche l'agricoltura, che nel passato garantiva la preservazione del paesaggio, non rivendica più maggior protezione tramite la zona agricola, bensì flessibilità.

Il turismo vorrebbe offrire agli ospiti divertimento ed emozioni davanti a uno scenario grandioso e assume così un atteggiamento ambivalente nei confronti del paesaggio. Attività del tempo libero e sportive, parchi divertimento, centri commerciali e così via, sono richiedenti di rilievo di superficie, provocatori di traffico e inquinamento dell'ambiente. Il traffico legato al tempo libero costituisce ormai la metà del traffico globale.

La pianificazione del territorio, un compito a lungo termine

I citati esempi di manchevolezze pianificatorie, le tendenze di sviluppo e le nuove impostazioni dei compiti, confermano chiaramente che il mandato costituzionale per un'utilizzazione funzionale del suolo e una razionale abitabilità del territorio è sempre ancora d'attualità come nel 1969, quando fu votato. Trattare il suolo già scarso con cura, parsimonia e secondo il principio della sostenibilità, costituire e mantenere una struttura territoriale in cui sia piacevole abitare e in cui si possano esercitare attività economiche con efficienza, dove sia possibile organizzare il tempo libero senza trattare la natura e il paesaggio come se fossero dei beni di consumo, sono compiti a lungo termine.

La pianificazione del territorio deve armonizzare tra loro le necessità contrastanti legate allo spazio vitale in modo tale che il suolo, bene scarso, venga utilizzato con misura e che possa svilupparsi un ordinamento degli insediamenti adeguato.

Una diversa accentuazione

A causa dei cambiamenti di situazione e nonostante la costante del mandato originario, gli accenti e le priorità legate alla pianificazione del territorio si sono spostati. In alcuni casi questo è già successo; si rendono necessari dei passi ulteriori. In primo piano risultano:

- **Pensare oltre l'utilizzazione del suolo**

In futuro, la pianificazione del territorio, in passato fortemente orientata verso gli aspetti legati all'utilizzazione del suolo, dovrà affrontare maggiormente questioni funzionali (infrastrutture, reti territoriali, connessioni internazionali, ecc.), e dovrà essere più attenta allo sviluppo degli agglomerati come pure alle interdipendenze e alle esigenze economiche.

- **Uno sviluppo sostenibile**

«Uno sviluppo è sostenibile quando garantisce che i bisogni della generazione



attuale vengano soddisfatti senza nuocere alle possibilità della generazione futura di soddisfare i propri.» Questo era l'argomento della pianificazione del territorio prima che il concetto divenisse di moda. Le tre dimensioni della sostenibilità, compatibilità ecologica, economica e sociale, sono già ancorate negli articoli 1 e 3 della legge federale sulla pianificazione del territorio. In verità, molte pianificazioni territoriali non supererebbero un «esame della sostenibilità». Qui bisogna agire sviluppando, anzitutto, dei criteri operazionali applicabili in pratica.

- **Lo sviluppo delle città e degli agglomerati urbani**

Il 70% circa della popolazione svizzera vive oggi in aree urbane. Visti, da una parte, l'importanza che città e agglomerati urbani rivestono per l'economia nazionale e per l'ordinamento del territorio, e dall'altra i gravi problemi che affliggono queste aree, si annunciano urgentemente necessari degli sforzi a tutti e tre i livelli statali. Specialmente la situazione dei centri urbani e la scarsa cooperazione nelle aree degli agglomerati, sono problemi di dimensione superiore. Finora i Cantoni, cui spetta la responsabilità principale nella pianificazione del territorio, hanno svolto i

loro compiti in modo insufficiente. Anche la Confederazione, nell'adempimento dei suoi compiti, deve tener conto, in virtù dell'articolo 50 della nuova Costituzione federale, delle situazioni particolari di città e agglomerati. Senza la sua collaborazione non sarà possibile risolvere i problemi che incombono.

- **La collaborazione su larga scala, anche internazionale**

La pianificazione del territorio deve incrementare la collaborazione al di là delle linee di confine, sia che si tratti di confini comunali, cantonali o nazionali, in modo da ristabilire una congruenza tra i campi d'azione politici con quelli d'intervento. La Svizzera si deve anche impegnare più a fondo di prima nell'ambito della politica d'ordinamento territoriale europea per poter esercitare in tempo la sua influenza su sviluppi e progetti che potrebbero avere delle ripercussioni sul nostro paese (ad es. lo Schema di sviluppo dello spazio Europeo SSSE, l'iniziativa comunitaria INTERREG III, le reti transeuropee). Nell'ambito della competizione internazionale di sito, i Cantoni e le piccole regioni non sono unità idonee, però esse sono responsabili dell'attuazione dei programmi politici nazionali. A breve termine è necessario promuovere la

collaborazione interregionale, intercantonale e transfrontaliera così da ottenere delle regioni economicamente più concorrenziali. A lungo termine si dovrebbero esaminare riforme delle regioni.

- **L'economia**

La pianificazione del territorio deve assimilare meglio la dimensione economica e migliorare continuamente le premesse necessarie a un buon funzionamento dell'economia. Deve contribuire alla qualità del sito economico. Anche in questo caso si tratta di un mandato a lungo termine che non va confuso con un azionismo miope a breve scadenza.

- **Un' utilizzazione migliore degli strumenti a disposizione ed eventualmente un loro adattamento alle nuove necessità**

In linea di massima, lo strumentario della pianificazione del territorio, piani direttori cantonali, piani d'utilizzazione, piani settoriali federali, si è dimostrato di provata efficacia. Ultimamente sono apparsi numerosi piani settoriali federali che sono poi stati armonizzati con i piani direttori cantonali. Gli strumenti pianificatori cominciano a funzionare così come previsto dalla legge.

La seconda generazione di piani direttori risulta ben elaborata e i piani d'utilizzazione comunali sono in prevalenza conformi alla legge. Le eventuali manchevolezze sono da ricondurre più che altro all'esecuzione e meno a insufficienti basi legali. Generalmente, gli strumenti potrebbero essere impiegati in modo più flessibile e creativo. Eventuali adattamenti potrebbero rendersi necessari più che altro in relazione alla pianificazione d'utilizzazione, ossia in vista di rinnovamenti delle aree cittadine, di una maggiore considerazione nei confronti dei bisogni dell'economia, di una migliore sintonizzazione con la politica ambientale e di un'armonizzazione nella giungla del diritto edile svizzero.

Il ruolo di cerniera dell'Ufficio federale tra Confederazione, Cantoni e spazio europeo

In Svizzera, la pianificazione del territorio è organizzata in senso federalistico. Sono i Cantoni che, tramite i piani direttori e d'utilizzazione, hanno il compito di connettere le diverse esigenze territoriali in modo da ottenere un insieme coerente. La Confederazione, invece, è responsabile dei compiti fondamentali e costituzionali, come i principi legislativi, le elaborazioni fondamentali e l'ulteriore sviluppo strategico della pianificazione del territorio. Le incombe, inoltre, la coordinazione delle varie attività federali e della pianificazione federale con la pianificazione del territorio cantonale così come il promuovere e la coordinazione degli sforzi cantionali in questo ambito.

L'Ufficio federale della pianificazione del territorio svolge un ruolo cardinale nella compagine coordinativa. Presso i Cantoni rappresenta i piani settoriali e le esigenze dell'attività federale ad incidenza territoriale, e nei confronti della Confederazione esso è avvocato e mediatore dei Cantoni presso i vari servizi federali. Nell'adempimento di questo accomodamento d'interessi è necessario sforzarsi di non perdere di vista l'obiettivo di un ordinamento adeguato e sostenibile del terri-

torio. Un Ufficio federale forte aiuta così contemporaneamente e in ugual misura la pianificazione del territorio cantonale e la pianificazione settoriale federale. Un agire efficace a livello di politica d'ordinamento del territorio, in un contesto di globalizzazione e di integrazione europea, necessita di una rivalutazione della politica di ordinamento del territorio sul piano federale.

Una politica d'ordinamento del territorio più efficiente

La diversa accentuazione nell'ambito delle priorità relative allo svolgimento dei compiti, hanno comportato mutamenti nelle attività dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio. Se durante la fase di istituzione e sviluppo l'elaborazione legislativa e l'implementazione degli strumenti erano in primo piano, oggi, al centro dell'interesse troviamo la collaborazione nell'esecuzione. Anzitutto l'impegno in relazione alle pianificazioni settoriali federali (ad es. Alptransit, l'infrastruttura dell'aeronautica, le linee di trasmissione elettriche, ecc.) e la cooperazione a livello internazionale sono aumentate nel corso degli ultimi anni. Anche le

richieste di collaborazione e sostegno da parte dei Cantoni aumentano, dato che molti piani direttori devono essere rielaborati. Ai compiti fondamentali tradizionali si sono aggiunte considerazioni strategiche come l'elaborazione delle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero e i programmi di realizzazione ad esse legati. In campo giuridico, troviamo in primo piano gli adattamenti delle normative in vigore e la vigilanza sull'esecuzione. Nonostante l'aumento nel carico dei compiti, l'effettivo del personale presso l'ufficio federale è rimasto invariato. Persino i compiti centrali possono essere svolti solo con difficoltà. Dall'Ufficio ci si aspetta però impulsi e una presenza maggiore nell'ambito delle questioni attuali d'ordinamento del territorio. Le discussioni relative alla revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio, accettata dal popolo il 7 febbraio 1999, hanno mostrato, da una parte, quale importante significato spetti, per un'evoluzione positiva del nostro Paese anche sul piano sociale ed economico, a una politica d'ordinamento territoriale orientata al lungo termine; dall'altra, hanno permesso di riconoscere che la politica federale d'ordinamento del territorio è attualmente ancora troppo poco efficiente per poter adempiere alle svariate esigenze con cui è messa a confronto. □

(Traduzione)



Dalla politica di pianificazione del territorio alla politica d'ordinamento del territorio: La sfida delle «Linee guida»

■ Michel Rey, segretario generale della C.E.A.T., Losanna

L'articolo costituzionale sul quale si basa la legge sulla pianificazione del territorio prevedeva due obiettivi fondamentali: regolamentare l'uso del suolo e coordinare le attività d'incidenza territoriale al fine di garantire uno sviluppo armonioso dell'insieme del Paese. Questi obiettivi sono stati raggiunti? Quali sono gli insegnamenti da trarre per affrontare le sfide attuali e future della pianificazione? Le considerazioni che seguono vogliono proporre una risposta a queste domande. Un tale bilancio non potrà che essere sfumato. Al lettore decidere se la bottiglia è mezza piena o mezza vuota o se le speranze sono soltanto pie illusioni!

La LPT ha ampiamente raggiunto l'obiettivo di disciplinare l'utilizzazione del suolo...

La pianificazione ha indubbiamente assolto la propria missione di disciplinamento dell'uso del suolo, poiché la quasi totalità dei comuni svizzeri dispone oggi di piani regolatori con relativi regolamenti. Tutti i cantoni si sono dotati di una legislazione sulla pianificazione del territorio. Si tratta di un risultato considerevole se si pone mente allo stato delle cose all'inizio degli anni 70, con normative discordi e numerosi comuni senza piano di utilizzazione. Questo giudizio positivo va tuttavia relativizzato dal punto di vista dell'utilizzazione «misurata» del suolo, basti pensare all'eccessiva estensione della zona edificabile di numerosi comuni oppure alla gestione delle costruzioni in zona agricola. È pure deplorabile il fatto che l'articolo 5 della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) concernente la compensazione e l'indennizzo non sia mai stato, qualche eccezione a parte, concretizzato nel diritto cantonale.

Nell'adempimento di tale missione di disciplinamento della destinazione, la pianificazione ha beneficiato di una forte le-

gittimità sociale e politica, poiché essa costituiva, negli anni 70-80, uno dei compiti prioritari dello Stato. L'assolvimento di tale impegno era facilitato dalla crescita economica che ha permesso la realizzazione di numerosi investimenti pubblici e privati. Per la pianificazione si è trattato innanzi tutto di pilotare la crescita nello spazio e di limitarne le conseguenze negative. Si può altresì rilevare che il buon stato di salute finanziario delle collettività pubbliche ha permesso di concretare numerose misure di pianificazione vantaggiose per la protezione del paesaggio e dell'ambiente. Si tratta insomma di una serie di condizioni economiche e finanziarie favorevoli che non si riproporranno più insieme in futuro. Allora: opportunità o rischio per la pianificazione del domani?

Indubbiamente la questione del suolo è lungi dall'essere risolta – potrà mai esserlo? – ma la pianificazione ha contribuito, nel corso di quest'ultimo ventennio, a sensibilizzare gli attori politici sulle problematiche relative al territorio. Essa è diventata una preoccupazione importante delle autorità comunali e cantonali e ha conquistato diritto di cittadinanza tra le politiche pubbliche settoriali.

La pianificazione stenta ad assicurare la coordinazione delle attività d'incidenza territoriale

La valutazione si presenta molto più difficile riguardo alla coordinazione delle attività d'incidenza territoriale. Tra le autorità incaricate della pianificazione si sono raggiunti dei progressi innegabili. Il principio di sussidiarietà tra i livelli federale, cantonale e comunale ha trovato progressivamente la sua concretizzazione in materia procedurale e di ripartizione delle competenze. Al proposito, non bisogna dimenticare il carattere di legge quadro della LPT e che questa ripartizione non era scontata durante i primi anni della sua applicazione. Il bilancio dei piani direttori cantonali quale strumento di coordinazione è probabilmente specifico per ciascun cantone. I piani direttori hanno servito da riferimento per la concezione e

l'attuazione di numerose politiche pubbliche federali e cantonali. Nondimeno, sono state numerose le voci che si sono levate per denunciare le carenze di coordinazione in numerosi progetti di pianificazione. Inoltre, la somma di 26 piani direttori cantonali approvati dalla Confederazione non ha certamente facilitato la coordinazione delle attività d'incidenza sull'insieme del territorio svizzero. Questa fattispecie trova diverse spiegazioni. In primo luogo, si è trattato di una novità. È stato necessario sperimentare sia per quel che concerne le procedure di elaborazione e di esecuzione sia al riguardo del contenuto dei piani direttori. Ma un altro fattore ha giocato un ruolo importante: non erano evidentemente ancora maturi i tempi per la collaborazione intercantonale. I piani direttori hanno privilegiato le problematiche e i problemi cantonali, fermandosi alle frontiere cantonali.

Al termine di questi venti anni di attuazione della LPT si può dunque affermare che è stata messa in opera una politica di pianificazione del territorio che privilegia il disciplinamento della destinazione del suolo. In futuro, si terrà indubbiamente in maggior conto la dimensione qualitativa dell'utilizzazione, considerando segnatamente gli aspetti dell'utilizzazione mista, della densificazione e dell'accessibilità (si parla di urbanizzazione verso l'interno). Per contro, una politica di ordinamento del territorio che permetta la considerazione e la coordinazione degli effetti delle politiche settoriali sul territorio e sulle forme di gestione è ancora ai primi passi.

Il Consiglio federale ne era cosciente e ha tirato le conseguenze in due modi: mettendo in vigore la sua ordinanza concernente il coordinamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica d'assetto del territorio e proponendo le sue Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero. Sono queste le due sfide con le quali l'Ufficio federale della pianificazione del territorio (UFPT) si troverà messo a confronto nei prossimi anni.

La doppia sfida dell'UFPT

La prima sfida: l'attuazione dell'ordinanza sul coordinamento. Le procedure sono



state definite, segnatamente in seno alla Confederazione; gli organi sono stati istituiti, con il Consiglio per l'assetto del territorio e la Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio. L'ordinanza verrà resa strumentale? In altre parole, sarà utilizzata per oliare gli ingranaggi amministrativi? Senza dubbio, essa sarà utile da questo punto di vista. Ma verrà colta questa opportunità per concepire e porre in atto una autentica politica di ordinamento del territorio per il nostro Paese? La risposta dovrebbe essere positiva, poiché l'ordinanza è abbastanza esplicita a tale riguardo. Essa attribuisce al Consiglio il compito di esaminare e di elaborare delle strategie inerenti alla politica di assetto del territorio, nonché di riconoscere in modo precoce le tendenze evolutive nazionali e internazionali rilevanti in materia di politica d'assetto del territorio. Alla Conferenza spetta invece la funzione di assistere le varie unità amministrative nell'adempimento dei loro compiti, che correla alla politica di assetto del territorio. Emerge qui un nuovo impegno per l'UFPT: la coordinazione della propria strategia e delle sue competenze con quelle del Segretariato di Stato dell'economia (seco) istituito recentemente e segnatamente con la sua unità «Politica regionale e di ordinamento del territorio».

Seconda sfida per l'UFPT: il concretamento delle strategie preconizzate dalle linee guida, le cui ambizioni sono elevate (sintetizzate a partire da un riassunto dell'UFPT). Esse invitano a:

- definire l'orientamento generale della pianificazione del territorio svizzero;
- migliorare la coerenza delle opere di pianificazione della Confederazione e dei cantoni;

- ridurre le tensioni tra città e campagna, tra centri e agglomerati e tra Svizzera tedesca e Svizzera romanda.

Per il raggiungimento di questi obiettivi sono proposte quattro strategie: la creazione di un sistema integrato di città e regioni rurali, il riordino degli spazi urbani, il promovimento dello sviluppo dei territori rurali e la tutela della natura e del paesaggio, nonché l'integrazione della Svizzera in Europa. La messa in atto di tali strategie sovverterà – o dovrebbe sovvertire – senza dubbio le certezze e le pratiche di pianificazione nel nostro Paese.

La necessità di coinvolgere le città nell'attuazione della LPT

La creazione della rete delle città svizzere costituisce una sfida per la messa in atto della LPT, nella quale alle città non è riconosciuta realtà giuridica. Se è vero che i piani direttori cantonali possono tener conto dei problemi di gestione degli agglomerati urbani, occorre nondimeno chiedersi, al momento in cui si riconosce alle città una posizione strategica per lo sviluppo economico della Svizzera nel contesto della concorrenza internazionale, dove e come questa strategia di messa in rete delle città svizzere possa essere definita e applicata. La gestione delle città non può essere unicamente un compito di architetti-urbanisti; essa dipende anche dalla politica regionale (legami con la LIM, REGIO PLUS, grandi regioni ecc.) e dev'essere coerente con la politica economica definita su scala nazionale, in particolare in seno al nuovo Segretariato di Stato dell'economia, e su scala internazionale, specialmente europea.

La coordinazione delle politiche settoriali concernenti lo spazio rurale

La gestione delle aree rurali costituisce un'ulteriore sfida per la futura politica d'ordinamento del territorio. Lo spazio rurale è soggetto a trasformazioni incisive e rapide in relazione non solo ai muta-

menti nell'agricoltura ma anche in seguito al nostro modo di vivere e all'aspirazione della nostra società urbana alla mobilità. Queste trasformazioni non possono più essere gestite semplicemente con strumenti pianificatori quali la zona agricola, le superfici per l'avvicendamento delle colture e le deroghe in materia di costruzione, nemmeno con la LPT revisionata. I conflitti d'interesse sono inerenti a tale evoluzione dello spazio rurale e devono essere anticipati nel quadro di una riflessione strategica. Rinunciare a una tale riflessione significa correre il rischio di confinare la pianificazione del territorio all'applicazione di norme giuridiche e tecniche per la risoluzione di problemi puntuali. Sta all'UFPT rilevare e dibattere la dimensione territoriale delle molteplici politiche settoriali concernenti i territori rurali.

Il riesame delle competenze federali e cantonali in materia di pianificazione europea

Le Linee guida prevedono altresì una partecipazione della Svizzera alla politica di sistemazione del territorio europea (schema di sviluppo dello spazio comunitario/SSSC); esse prevedono segnatamente una integrazione degli agglomerati urbani del nostro Paese nella rete urbana europea grazie soprattutto ai collegamenti alla rete ferroviaria ad alta velocità, alle telecomunicazioni e al traffico aereo. Questa integrazione sarà solo di competenza dei responsabili delle politiche settoriali o la pianificazione ne trarrà beneficio? Per l'ordinanza sul coordinamento sarà la prova del fuoco! Inoltre, quest'apertura verso l'Europa non rimarrà senza conseguenze per quanto concerne la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i cantoni. Poiché la pianificazione costituisce in primo luogo un compito dei cantoni e dei comuni, è possibile ipotizzare un partenariato europeo senza interrogarsi su tale ripartizione delle competenze? Il dibattito è appena iniziato, ma acquisterà indubbiamente in attualità nei prossimi anni.

Infine, occorre insistere sul fatto che le quattro strategie previste dal Consiglio federale nelle Linee guida saranno in lar-

La pianificazione del territorio esiste.

Ma se c'è, perché non c'è?

ga misura condizionate dalla nuova perequazione finanziaria che verrà adottata nei prossimi anni. Non è forse il caso di evidenziare al più presto le implicazioni di questa perequazione sulle risorse finanziarie e sulle competenze necessarie alla gestione del territorio? Le Linee guida produrranno dei costi e dei benefici. Per assicurarne il successo, sarebbe utile fare emergere, dal punto di vista dell'ordinamento del territorio, i vincitori e i perdenti della perequazione finanziaria.

Le Linee guida: un progetto portatore di significato per l'ordinamento del territorio

Le Linee guida non devono rimanere una dichiarazione d'intenti presto dimenticata e un semplice catalogo di misure. Non è questa l'intenzione dell'UFPT. Per assicurarne il successo, l'UFPT deve farsi promotore di questo progetto di ordinamento del territorio del nostro Paese. Non certo per imporlo, bensì per mobilitare tutti gli attori interessati alla sua realizzazione. Spetta ad esso di utilizzare questo documento, approvato dal Consiglio federale, per farne un progetto portatore di significato, un progetto di mobilitazione di iniziative e risorse pubbliche e private, ma anche un progetto che stimoli il dibattito sulle finalità della politica di pianificazione e di sistemazione del territorio nei prossimi decenni. L'UFPT deve sviluppare una politica di relazioni pubbliche e di comunicazione per creare un fan club delle Linee guida.

I compiti futuri dell'UFPT sono quindi chiaramente definiti: dare senso e concretezza alle Linee guida e sviluppare la coordinazione. Indubbiamente, le risorse dell'ufficio sono limitate. Ma i limiti sono spesso un fattore di creatività, tanto più che l'ufficio può contare sull'appoggio di numerosi interlocutori nelle cerchie politiche, professionali e scientifiche che si preoccupano della pianificazione e dell'ordinamento del territorio. Spetta all'UFPT di dare prova di immaginazione nella mobilitazione dei suoi sostenitori. E sono in molti a voler giocare la partita in vista di un bilancio globalmente positivo della LPT tra una ventina d'anni. □

(Traduzione)

■ Benedikt Loderer, esploratore urbano¹, Zurigo

Esistono parole irritanti, parole seducenti, parole che rispecchiano lo spirito del tempo (custodi del tempo), parole grosse. Sono indicatori di una situazione. Della nostra situazione. Le parole seguenti appartengono tutte al gergo dei pianificatori e necessitano di una spiegazione. Si tratta di un succinto e personale glossario del pianificatore. Esso vuol essere d'aiuto al pianificatore per facilitarne l'orientamento. Qualora non dovesse raggiungere lo scopo, ciò dipende indubbiamente dalla contraddizione di fondo alla quale sono soggetti tutti i pianificatori.

Agglomerato, insieme incoerente e disordinato, abitato dagli agglomeriti, la cui principale attività pianificatoria consiste nella difesa del moltiplicatore fiscale. Nota: la pianificazione non può aver nulla a che fare con la legislazione tributaria; il federalismo esige una netta separazione della materia.

Carattere, esprime la forza di resistenza al → ricatto. Diminuisce in maniera esponenziale verso l'alto. Nei politici, l'assenza di carattere è definita senso di responsabilità.

Casetta, la badia degli Svizzeri. Metà del terreno edificabile a scopo abitativo in Svizzera viene utilizzato per la costruzione di casette unifamiliari destinate al 20% della popolazione. Ma nessuna paura: «Confederazione, Cantoni e Comuni provvedono affinché il suolo sia utilizzato con misura». Lo promette la legge federale sulla pianificazione del territorio. Si può essere ancora più espliciti: la casetta è la vera disgrazia della Svizzera. La quota di pianificatori risiedenti in una casetta è piuttosto elevata → contraddizione di fondo.

Città, parola preferita dei pianificatori, al contempo il bene per antonomasia e giocattolo rotto. La città dei pianificatori è un'opera d'arte totale occulta. Essa è ciò che vogliono salvaguardare, riparare, densificare, proteggere, ampliare semanticamente. Ma la città politicamente non esiste. In Svizzera non c'è una politica ur-

bana. Spiritualmente continuiamo ad abitare la campagna, non senza tetto ma in vani bassi. E i vani bassi abbassano la fronte. Dietro a queste fronti c'è posto per un unico pensiero: la città è il male. Tuttavia, il 70 % della popolazione svizzera vive nella città Svizzera tra il Lemano e il Lago di Costanza → realtà.

Consenzienti (Jasager), ne occorrono pochi, poiché quasi tutto è già deciso e non devono esserci possibilmente dei cambiamenti. Nota: la pianificazione è una scienza positiva.

Contraddizione di fondo, stato esistenziale del pianificatore. La contraddizione risiede nel conflitto tra le intenzioni e i mezzi. Si tratta di una situazione di squilibrio permanente: il pianificatore sa quel che non fa. Sa anche ciò che permette venga fatto. Non è una situazione piacevole. Questo malessere è compensato dall' → esecuzione.

Contrari (Neinsager), categoria di persone che consegna all'urna il senso esistenziale svizzero: la conservazione del patrimonio acquisito. L'esperienza insegna: i cambiamenti non volgono mai al meglio → agglomerato.

Crisi, no, questa attività non è in crisi. Mai come ora il ramo della pianificazione ha offerto tanti posti di lavoro → intelligenza.

Deregolamentazione, termine generico per designare il diritto del più forte. La deregolamentazione è l'esatto contrario della pianificazione. La d. è una specie di droga che crea un senso di onnipotenza e provoca i tipici postumi da sbornia, purtroppo non necessariamente nella stessa persona → contraddizione di fondo.

Esecuzione, termine federale per il lavoro amministrativo. È stato detto che l'esecuzione si trova in uno stato d'emergenza. A proposito va osservato: lo stato d'emergenza è la mancata esecuzione → tolleranza.

Federalismo, antica ed eterna forma di Stato diffusa principalmente tra le Alpi e le Prealpi. L'identificazione tipicamente svizzera di federalismo con democrazia è all'origine di una paralizzante superstizione. Il federalismo è in realtà molto più antico e nella sua essenza antidemocratico.



Il federalismo era in origine il dominio dell'aristocrazia e dei suoi vassalli che dovette essere spazzato via dalla democrazia, altrimenti esisterebbero ancora oggi i servi della gleba. Il federalista non è un democratico, bensì un rappresentante regionale che crede che ogni metro quadrato della Svizzera debba essere uguale di fronte all'economia. Uno dei più tenaci pregiudizi pianificatori → politica regionale.

Intelligenza, è un requisito indispensabile per la pianificazione, ma non è sufficiente. Oltre all'intelligenza, occorrono: astuzia, abilità contrattuale, conoscenza dell'animo umano, capacità di convincimento, tenacia, abilità politica, cassa pensione e un buon sonno (segnare con una crocetta ciò che fa al caso).

Metropoli, termine politicamente scorretto per grande città, in Svizzera è confinata dalla realtà nella politica mediante la distribuzione su tutti i Cantoni dell'Altopiano. Non vediamo la metropoli perché le montagne ce ne nascondono la vista. Essa rimane tuttavia attiva sotto terra sotto forma di desiderio: la metropoli come anello di congiunzione con l'Europa.

Montagne, rilievi spirituali radicati nella coscienza dello svizzero che sbarrano la visuale sul mondo reale → realtà.

Pianificatori, persone dedite all' → esecuzione. Contrariamente al loro nome, essi non pianificano, bensì applicano leggi e ordinanze.

Pianificazione locale, un lavoro da certosino senza sosta, in cui i pianificatori riproducono a colori su carte i rapporti di potere locali.

Politica regionale, disciplina il flusso delle sovvenzioni che scorrono in modo innaturale dal basso all'alto. Vale la regola: maggiore è l'altezza, maggiori sono le sovvenzioni. Nota: la politica regionale ubbidisce a una logica propria secondo il principio dell'invidia: quel che non ho io non lo devi avere neppure tu.

Qualità, la bontà di una pianificazione è il suo grado di accettazione. Da ciò risulta per esempio che il franchetto per le ferrovie è meglio investito nella galleria del Vereina che per la rete del traffico a medio raggio a Zurigo → federalismo.

Realtà, il reale è agente. A titolo illustrativo: la Svizzera meno le montagne uguale la realtà. Di ciò, la pianificazione non se ne accorge, limitandosi a: il reale è ciò che c'è. Da cui si deduce che la pianificazione non agisce, è.

Ricatto, metodo attualmente in auge per minare e vanificare la pianificazione. Variante 1: si offrono tre posti di lavoro per una violazione di zona. È considerato un vizio politico perdonabile. Variante 2: si trasloca nel Cantone vicino se non è concessa l'autorizzazione a costruire in zona agricola. È considerato aiuto allo sviluppo. Variante 3: si pagano le tasse altrove. È considerato un geniale stragemma finanziario → agglomerato.

Ridistribuzione, assunzione del valore aggiunto creato dalla pianificazione da parte dei proprietari privati. Funziona solo se effettivamente viene prodotto un valore aggiunto, il che è sempre meno il caso. Il mancato conseguimento di un valore aggiunto costituisce una minaccia per la conservazione del patrimonio.

Territori agricoli, il principale risultato della Pianificazione Svizzera, motivo per il quale si è ritenuto necessario ammorbidirlo. Attenzione: ciò non è un aiuto ai contadini, bensì il primo passo alla conquista del suolo agricolo. Obiettivo è l'abolizione delle zone agricole laddove ciò consente di realizzare profitti maggiori che con l'attività del contadino. Vale la vecchia regola: ogni volta che in Svizzera si aiutano i contadini, c'è qualcun altro che ci guadagna.

Tolleranza, parola particolarmente gettonata tra i politici che intende l'eccezione motivata. Esempio: anch'io per principio sono contro l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio, ma per la mia → casetta illegale sul lago di Neuchâtel si potrà pur chiudere un occhio. Oppure: naturalmente, i centri commerciali su aree verdi non adempiono ai criteri di una corretta pianificazione, ma il gettito fiscale giustifica l'eccezione.

Xerox, benefica macchina duplicatrice, (anche a colori) serve alla produzione di documenti quale base di discussione → pianificazione locale.

Ypsilon, una possibilità per collegare tre autostrade. Questo nodo non è stato annodato. Ciò tuttavia non dipende dai pianificatori. Tanto, in merito ai grandi progetti come gli aeroporti, le autostrade, Ferrovia 2000 e NFTA non hanno un gran che da dire. La pianificazione è un'arte che si consuma nel silenzio.

Zona, l'area di maggior diffusione del pianificatore. La z. è sempre contraddistinta da un colore. Non esiste in Svizzera un metro quadrato di superficie del suolo che non sia una z., da cui si deduce che la pianificazione è una produzione dipendente dal suolo. □ (Traduzione)

¹ Benedikt Loderer è esploratore urbano e redattore della rivista d'arredamento e di architettura «Hochparterre».

La pianificazione del territorio – un fattore di successo per la sistemazione del nostro spazio vitale

■ Pierre Strittmatter, Arch. ETH/SIA, urbanista FUS, San Gallo

A livello di opinione pubblica, la pianificazione del territorio ha un problema d'immagine, o peggio ancora, viene percepita a malapena. D'altro canto, la maggior parte della popolazione non è cosciente del fatto che i nostri insediamenti urbani, i villaggi e i paesaggi non sarebbero così come sono senza le condizioni marginali di natura pianificatoria. Per rimediare al cliché del «guastafeste», l'Ufficio federale della pianificazione del territorio ha lanciato, in collaborazione con l'ufficio di pianificazione Strittmatter + partner SA, un progetto che si propone di porre in evidenza esempi riusciti di pianificazione del territorio e di proporli in forma facilmente comprensibile ad un pubblico di interessati. La pianificazione del territorio non deve nascondere le sue prestazioni, dato che probabilmente nessun'altra disciplina può dire di se stessa di aiutare contemporaneamente a risparmiare soldi, a favorire la convivenza, a promuovere l'economia e a proteggere la natura e il paesaggio!

La pianificazione del territorio viene a malapena percepita

Finora gli urbanisti non saputo convenientemente come tradurre il loro lavoro, i risultati e le possibilità che ne conseguono in un linguaggio facilmente comprensibile e chiaro, così da poterli trasmettere e rendere accessibili ad un pubblico più ampio. La presentazione della pianificazione del territorio nel passato non può certo venir considerata un punto forte degli urbanisti. Non meraviglia quindi che essa non venga percepita dal largo pubblico. A parte le pubblicazioni del ramo, la pianificazione del territorio viene presentata dai media più che altro con titoli negativi. Ad essa è generalmente associata un'immagine di burocrati guastafeste che tendono a bloccare o ritardare qualsiasi progetto. Di conseguenza, oggi è necessario un impegno maggiore, nel piccolo come nel grande, per mostrare alla gente vantaggi e possibilità di una pianificazione previdente.

Correttura d'immagine tramite un controllo dei risultati ottenuti

Per combattere l'immagine negativa della pianificazione del territorio, l'Ufficio federale competente, in collaborazione con l'ufficio di pianificazione Strittmatter + partner SA, ha lanciato un progetto inteso a illustrare in modo comprensibile e verificabile a un vasto pubblico i «successi» della pianificazione del territorio.

Durante l'estate del '97, nel quadro di un' «inchiesta» rappresentativa a livello nazionale presso gli Uffici cantonali, in parte comunali e presso uffici di pianificazione privati e organizzazioni (in tutto 170 indirizzi), sono stati rilevati diversi esempi nell'ambito della pianificazione del territorio. Scopo dello sforzo era di ottenere una panoramica dei possibili successi delle attività di pianificazione, in particolare a livello cantonale, regionale e comunale.

L'interesse nel ramo è stato enorme. In totale sono stati riconsegnati più di 200 questionari e parecchie liste di esempi e opuscoli. In una valutazione preliminare si sono potuti scegliere 60 esempi particolarmente adatti a essere divulgati. Questi lavori di pianificazione, valutati come «molto buoni», sono stati sottoposti a una seconda valutazione a dipendenza del loro campo d'effetto e di successo, così come in base alla loro specificità e rappresentabilità. Gli esempi più adatti sono stati discussi in dettaglio con gli enti competenti e documentati in modo particolareggiato. Come risultato sono stati documentati 45 casi modello particolarmente adatti. Gli esempi restanti sono stati raccolti in un «fondo-riserva».

Evidenziare le pianificazioni esemplari

Così come risulta dall'analisi dei modelli suddetti, le pianificazioni esemplari sono degne d'esser mostrate (*quattro esempi si trovano in questo bollettino*). Quali indicatori del «successo» sono stati definiti 16 campi d'effetto e di risultati che, con uno slogan, indicano il successo raggiunto. Ne consegue che la pianificazione del territorio, senza alcuna pretesa di completezza, aiuta in particolare a

- risparmiare denaro,
- promuovere l'economia,
- abbreviare la durata di procedure pubbliche,

- incrementare la collaborazione transfrontaliera,
- tener presente le connessioni tra le diverse discipline,
- ottenere il consenso tra le parti e a ristabilire la pace,
- risparmiare terreno,
- favorire una nuova cultura edilizia,
- conservare la vecchia cultura edilizia,
- riutilizzare le aree dismesse,
- proteggere la vita degli esseri umani e degli animali, così come i beni materiali,
- conservare la natura,
- proteggere il paesaggio,
- ridurre le immissioni,
- incrementare la sicurezza del traffico,
- migliorare i collegamenti.

Si ha proprio il diritto di dire che, con una tale lista di successi, la pianificazione del territorio non deve temere il confronto con altre discipline. È però chiaro che tali successi vanno specificati in modo più preciso ed elaborati in modo tale da essere comprensibili e verificabili per tutti. Solo così infatti, essa potrà far fronte, fatti alla mano, agli interrogativi critici rivolti al suo mandato.

L'offensiva dell'informazione – un passo importante nella giusta direzione

Il rinato interesse cui si trova confrontata al momento la pianificazione del territorio, è un incitamento a render conto del proprio lavoro e della pianificazione in generale. Come illustrato dagli esempi modello, la pianificazione del territorio ha da esibire successi di rilievo e una grande utilità. Queste prestazioni verranno rese pubbliche. In primo luogo figura l'elaborazione sotto forma di materiale per conferenze così come il riassunto del progetto in un opuscolo (lavori in fase finale). A seconda dell'interesse sono poi pensabili altre forme di distribuzione, quali Internet, esposizioni, ecc.

Parallelamente a questo progetto lanciato dalla Confederazione, è però più importante che mai che i pianificatori stessi escano dai loro uffici, incontrino la gente e orientino sul loro lavoro. In questo senso il progetto «Esempi modello di un'efficace pianificazione del territorio» dovrebbe mettere in moto qualcosa a diversi livelli. Siamo convinti che questo sia un passo importante nella giusta direzione. □ (Traduzione ridotta)