

forum

raumentwicklung
du développement territorial
sviluppo territoriale

Informationsheft
Bulletin d'information
Bollettino d'informazione

Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung
→ Lessons learned 2014–2018

Projets-modèles pour un développement territorial durable
→ Conclusions des expériences vécues (2014 à 2018)

Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio
→ Lessons learned 2014–2018



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

MODELLVORHABEN NACHHALTIGE RAUMENTWICKLUNG

THEMENSCHWERPUNKTE UND PROJEKTE

MODELLVORHABEN 2002 – 2007



MODELLVORHABEN 2007 – 2011



MODELLVORHABEN 2014 – 2018



SIEDLUNGSENTWICKLUNG NACH INNEN UMSETZEN

- 1 Win-win-Raumentwicklung in Brig-Glis
- 2 Städtebauliche Integration der Industrie- und Gewerbezonen in der Region Morges
- 3 Im Val-de-Ruz plant die Bevölkerung aktiv mit
- 4 Bessere Nutzung von Zweitwohnungen im Bellinzonese e Valli
- 5 arealplus – wirtschaftlich orientierte Raumplanung in der Ostschweiz
- 6 Netzwerk kooperative Umsetzung der Innenentwicklung (LU, BL)
- 7 Baukultur und Landschaftsschutz im Binntal

FREIRAUMENTWICKLUNG IN AGGLOMERATIONEN FÖRDERN

- 8 Integrale Freiraumentwicklung im Raum Schaffhausen
- 9 Flussauen als attraktiver Naherholungsraum im Locarnese
- 10 Schaffen des Parco del Laveggio im Mendrisiotto
- 11 Grenzfluss Arve im Fokus der Agglomeration Grand Genève
- 12 Raum für Sport und Bewegung in der Region Sursee-Mittelland
- 13 Mit Partizipation zu attraktiven Freiräumen in Freiburg
- 14 Aufwerten des Siedlungsrandes im Raum Flawil-St. Gallen
- 15 Siedlungsnaher Langsamverkehr im Metropolitanraum Zürich
- 16 Bewegungsfördernde Räume in Winterthur und Dübendorf

AUSREICHENDES UND BEDÜRFNISGERECHTES WOHNRAUMANGEBOT SCHAFFEN

- 17 Attraktives Wohnen zwischen Gotthard und Reussebene
- 18 Bezahlbare Erstwohnungen für die Tourismusregion Zermatt
- 19 Wege zu einem ausgewogenen Wohnangebot an der Riviera
- 20 Versuchslabor Morenal-Bellinzona: Neupositionierung einer Siedlung
- 21 Entwicklungspotenziale Bieler Genossenschaftssiedlungen

WIRTSCHAFT IN FUNKTIONALEN RÄUMEN FÖRDERN

- 22 Potenzialorientierte Standortentwicklung im Oberthurgau
- 23 Positionierung des Metropolitanraums Zürich im Geschäftstourismus
- 24 Gemeinsame Perspektiven im Baselbieter Frenkental
- 25 Entwicklung zwischen Bergregionen und Zentren im Mittelwallis
- 26 Wertschöpfung durch Geotourismus im Mattertal
- 27 Gewerbezone als Entwicklungsmotor in der Val Schons

NÄTURLICHE RESSOURGEN NACHHALTIG NUTZEN UND IN WERT SETZEN

- 28 Nutzung von Biomasse im Entlebuch
- 29 Schutz und Nutzung von Gewässern im Aare- und Gürbetal
- 30 Integrales Wassermanagement Seeland-Broye
- 31 Landwirtschaft und Siedlung im Norden Lausannes

PROJETS-MODELES POUR UN DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE

DOMAINES PRIORITAIRES ET PROJETS

PROJETS-MODELES 2014 – 2018

3

METTRE EN ŒUVRE L'URBANISATION À L'INTÉRIEUR DU MILIEU BÂTI

- 1 Développement territorial gagnant-gagnant à Brigue-Glis
- 2 Intégration urbaine des zones industrielles et artisanales de la région de Morges
- 3 Participation active de la population au développement urbain de Val-de-Ruz
- 4 Exploitation du potentiel d'utilisation des résidences secondaires dans la région de Bellinzona e Valli
- 5 arealplus – pour un aménagement axé sur l'économie en Suisse orientale
- 6 Réseau coopératif pour le développement à l'intérieur du milieu bâti (LU, BL)
- 7 Patrimoine bâti et protection du paysage de la vallée de Binn

AMÉNAGER LES ESPACES OUVERTS DANS LES AGGLOMÉRATIONS

- 8 Développement intégré de l'espace ouvert dans l'agglomération de Schaffhouse
- 9 Transformation des plaines inondables en un espace de détente attractif dans l'agglomération de Locarno
- 10 Création du Parco del Laveggio dans le Mendrisiotto
- 11 L'Arve transfrontalière au cœur du Grand Genève
- 12 Un espace pour les activités physiques et sportives dans la région Sursee-Mittelland
- 13 Participation à la création d'espaces ouverts attractifs à Fribourg
- 14 Revalorisation du milieu suburbain dans l'agglomération de Flawil-Saint-Gall
- 15 Mobilité douce proche du milieu bâti dans l'aire métropolitaine de Zurich
- 16 Des espaces propices aux activités physiques à Winterthour et Dübendorf

CRÉER UNE OFFRE DE LOGEMENTS SUFFISANTE ET ADAPTÉE AUX BESOINS

- 17 Pour un habitat attrayant entre le Gothard et la vallée de la Reuss
- 18 Des logements abordables à vocation touristique à Zermatt
- 19 Pistes pour une offre équilibrée de logements sur la Riviera
- 20 Laboratoire expérimental Morenal-Bellinzona: repositionnement d'un quartier
- 21 Potentiels de développement des lotissements des coopératives bernoises

FAVORISER L'ÉCONOMIE DANS LES ESPACES FONCTIONNELS

- 22 Promotion économique axée sur les potentiels en Haute-Thurgovie
- 23 Positionnement de l'espace métropolitain zurichois dans le tourisme d'affaires
- 24 Perspectives communes dans le Frenkental bâlois
- 25 Développement entre régions de montagne et centres en Valais central
- 26 Crédit de valeur grâce au géotourisme dans le Matteringtal
- 27 La zone industrielle, moteur du développement de la région de Val Schons

UTILISER ET VALORISER DURABLEMENT LES RESSOURCES NATURELLES

- 28 Exploitation durable de la biomasse dans la biosphère de l'Entlebuch
- 29 Protection et exploitation des eaux dans la vallée de l'Aar et de la Gürbe
- 30 Gestion intégrée des eaux dans le bassin versant de la Broye et le Seeland
- 31 Urbanisation et Agriculture du Nord lausannois

PROGETTI MODELLO SVILUPPO SOSTENIBILE DEL TERRITORIO

TEMI PRIORITARI E PROGETTI

PROGETTI MODELLO 2014 – 2018

3

REALIZZARE UNO SVILUPPO CENTRIPETO DEGLI INSEDIAMENTI

- 1 Sviluppo territoriale win-win a Briga-Glis
- 2 Integrazione urbana delle zone industriali e artigianali nella regione di Morges
- 3 Partecipazione attiva della popolazione allo sviluppo degli insediamenti a Val-de-Ruz
- 4 Migliorare l'utilizzo delle abitazioni secondarie nel Bellinzonese e Valli
- 5 arealplus – per una pianificazione orientata all'economia in svizzera orientale
- 6 Rete per un'attuazione cooperativa della densificazione (LU, BL)
- 7 Edilizia di qualità e protezione dei paesaggi nel Binntal

PROMUOVERE GLI SPAZI LIBERI NEGLI AGGLOMERATI

- 8 Sviluppo integrale degli spazi liberi nell'area di Sciaffusa
- 9 Valorizzare la golena del Locarnese e renderla un'attrattiva zona ricreativa di prossimità
- 10 La nascita del Parco del Laveggio nel Mendrisiotto
- 11 Il fiume transfrontaliero Arve al centro dell'agglomerato «Grand Genève»
- 12 Spazio per lo sport e l'attività fisica nella regione Sursee-Mittelland
- 13 Progetto partecipativo per spazi liberi di qualità a Friburgo
- 14 Riqualificare le periferie nell'area Flawil-San Gallo
- 15 Traffico lento di prossimità nell'area metropolitana di Zurigo
- 16 Spazi che favoriscono l'attività fisica a Winterthur e Dübendorf

CREARE UN'OFFERTA DI ALLOGGI SUFFICIENTE E ADEGUATA

- 17 Alloggi attrattivi tra il Gottardo e la pianura della Reuss
- 18 Abitazioni primarie a prezzi moderati per la località turistica di Zermatt
- 19 Strategie per un'offerta di alloggi equilibrata nella Riviera
- 20 Laboratorio sperimentale Morenal-Bellinzona: riposizionamento di un quartiere
- 21 Potenziale di sviluppo dei quartieri cooperativi di Biene

PROMUOVERE L'ECONOMIA NEGLI SPAZI FUNZIONALI

- 22 Promuovere l'insediamento economico nell'Alta Turgovia in funzione delle potenzialità
- 23 Rafforzare il turismo d'affari nell'area metropolitana di Zurigo
- 24 Futuro condiviso nel Frenkental basilese
- 25 Tessere una collaborazione tra le regioni di montagna e i centri per sviluppare il Vallese centrale
- 26 Valore aggiunto grazie al geoturismo nel Matteringtal
- 27 Una zona artigianale quale motore economico della val Schons

VALORIZZARE E UTILIZZARE LE RISORSE NATURALI IN MODO DUREVOLE

- 28 Utilizzazione della biomassa a Entlebuch
- 29 Protezione e utilizzazione delle acque nelle valli dell'Aar e della Gürbe
- 30 Gestione idrica integrata Seeland-Broye
- 31 Urbanizzazione e agricoltura Losanna Nord

INHALT

EDITORIAL	3
LEITARTIKEL Modellvorhaben als Laboratorien der nachhaltigen Raumentwicklung	4
BUND In der Planung gehört die Zukunft den kooperativen Verfahren	8
ZU GAST «Die Gemeinden wissen, dass sie den Wohnraum aktiv mobilisieren müssen.»	
Gespräch mit Heidi Z'graggen und Marco Achermann	12
PRAXIS Erfolgsfaktoren der Innenentwicklung	18
PRAXIS Der Weg zu attraktiven Freiräumen	20
PRAXIS Weiterentwicklung der gemeinnützigen Wohnsiedlungen in Biel	22
PRAXIS Metropolitane Tourismusregion – wie Wettstreiter zu Mitstreitern werden	24
PRAXIS Integrales Einzugsgebietsmanagement als Instrument für eine gesamtheitliche Planung	26
REPORTAGE Unverdächtige Landschaft	28
KOLUMNE Bauliche Innenentwicklung ist nur die halbe Miete	32

SOMMAIRE

EDITORIAL	35
GRAND ANGLE Les projets-modèles: des laboratoires pour un développement territorial durable	36
CONFEDERATION L'aménagement du territoire sera à l'avenir fondé sur la participation	40
INVITES « Les communes savent qu'elles doivent s'engager activement pour créer plus de logements. » Entretien avec Heidi Z'graggen et Marco Achermann	44
PRAXIS Urbanisation à l'intérieur du milieu bâti: facteurs de succès	50
PRAXIS Comment donner vie aux espaces ouverts	52
PRAXIS Renouvellement des logements d'utilité publique à Bienne	54
PRAXIS S'associer entre concurrents pour soutenir le tourisme dans les régions métropolitaines	56
PRAXIS Planification de l'espace via la gestion intégrée des eaux par bassin versant	58
REPORTAGE Le paysage ne suscite pas la méfiance	60
POINT DE VUE Promouvoir la construction à l'intérieur du milieu bâti: une demi-mesure!	64

SOMMARIO

EDITORIALE	67
ARTICOLO DI FONDO Progetti modello: laboratori per uno sviluppo sostenibile del territorio	68
CONFEDERAZIONE Le procedure cooperative sono il futuro della pianificazione	72
OSPIRE «I Comuni sono consapevoli di dover mobilitare attivamente lo spazio abitativo»	
Intervista a Heidi Z'graggen e Marco Achermann	76
REPORTAGE Il paesaggio, un buon espeditore	82
RUBRICA Lo sviluppo centripeto degli insediamenti è solo metà dell'opera	88

IMPRESSUM

91

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.
 Les contributions des personnalités invitées à s'exprimer dans ce numéro ne reflètent pas forcément l'opinion de la rédaction.
 I contributi firmati non rispecchiano necessariamente l'opinione della redazione.

«Mit den Modellvorhaben beschreiten wir neue Wege»



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

Woran denken Sie, wenn Sie den Begriff «Modell» hören? Modelleisenbahn, Stadt- oder Klimamodell? Modelle dienen zur Erklärung von Sachverhalten oder Objekten; sie sind häufiger kleiner als die Wirklichkeit (Spielzeugautos). Andere Modelle beruhen auf Hypothesen und es geht primär darum, Theorien zu testen und Zusammenhänge zu entdecken. Architekturmodelle wiederum visualisieren die mögliche bauliche Zukunft. Besonders spannend an der Arbeit mit Modellen finde ich das gemeinsame Entwerfen und Verwerfen. Mussten räumliche Modelle früher in aufwendiger Handarbeit mit Styroporklötzchen und Balsaholz erstellt werden, gleiten wir heute im 3-D-Labor bequem durch virtuelle Welten und können unsere Entwürfe ohne viel Aufwand umgestalten.

Seit 2008 führt das ARE zusammen mit weiteren Bundesstellen sogenannte «Modellvorhaben» durch. Anders als die geschilderten virtuellen Modelle verstehen wir unsere Modellvorhaben als Laboratorium zur realen Erprobung innovativer Ansätze. Die Modellvorhaben geben den lokalen, regionalen und kantonalen Akteuren einen Anreiz, neuartige Lösungsideen zu entwickeln und in der Praxis zu erproben. Weitere Regionen und Gemeinden können von den Erfolgen und ebenso von den Schwierigkeiten lernen; sie müssen das Rad nicht jedes Mal neu erfinden.

Die gewonnenen Erkenntnisse liefern aber auch dem Bund wertvolle Hinweise für die Weiterentwicklung seiner raumwirksamen Politiken. Das ist ebenso wichtig wie nötig. Denn die Schweiz will ihre hohe Lebensqualität weiter verbessern und trotzdem die räumlichen Ressourcen schonen.

In der dritten und jüngsten Runde der Modellvorhaben (2014–2018) standen die Qualität der Siedlungen – insbesondere die Aspekte Wohnen und Erholung – sowie der Umgang mit funktionalen Räumen und natürlichen Ressourcen im Zentrum. Die Evaluation und Valorisierung der insgesamt über 30 Projekte haben gezeigt, dass mit einem bescheidenen Einsatz an Bundesmitteln vielfältige Prozesse im Sinn der Nachhaltigkeit in Gang gesetzt werden konnten.

Die vorliegende Ausgabe des «Forums Raumentwicklung» will das erarbeitete Wissen weitergeben. Wir hoffen, dass der Schwung der Modellvorhaben ansteckend wirkt und Gemeindebehörden, Kantone, Grundeigentümerinnen, Architekten und regionale Wirtschaftsförderinnen dazu ermutigt werden, ebenfalls neue Wege zu beschreiten. Denn von Innovationen für eine nachhaltige, kohärente Raumentwicklung profitieren letztlich alle.

Modellvorhaben als Laboratorien der nachhaltigen Raumentwicklung

Melanie Butterling

melanie.butterling@are.admin.ch



An der dritten Phase des Programms «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» mit seinen 31 Projekten beteiligten sich acht Bundesämter. Die Modellvorhaben 2014–2018 umfassen die Siedlungsentwicklung nach innen, die Förderung der Freiraumentwicklung in Agglomerationen, das Schaffen eines ausreichenden und bedürfnisgerechten Wohnraumangebots, die Förderung der Wirtschaft in funktionalen Räumen und die Nutzung und Inwertsetzung der natürlichen Ressourcen.

Mit den Modellvorhaben unterstützt der Bund Projekte lokaler, regionaler und kantonaler Akteure, die in Zusammenarbeit mit Fachhochschulen und privaten Planungsbüros neue Wege zur Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung beschreiten. Diese innovativen Ansätze sollen, abgestimmt auf die Ziele des Raumkonzepts Schweiz, die Lebensqualität und die Wettbewerbsfähigkeit verbessern sowie die Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Regionen stärken.

Die Modellvorhaben für eine nachhaltige Raumentwicklung sind als Laboratorien zu verstehen: Sie erlauben es, neuartige Methoden, Ansätze und Verfahren zu erproben. Die bereits vorhandenen Instrumente der nachhaltigen Raumentwicklung werden so gezielt ergänzt, was den Trägerschaften und Regionen Erkenntnisse, Erfahrungen und Ergebnisse, dem Bund seinerseits Erkenntnisse für die Anpassung und Weiterentwicklung seiner raumwirksamen Politiken liefert.

Neben dem federführenden Bundesamt für Raumentwicklung ARE sind das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, die Bundesämter für Umwelt BAFU, Landwirtschaft BLW, Wohnungswesen BWO, Gesundheit BAG, Strassen ASTRA sowie Sport BASPO beteiligt. Darüber



hinaus lieferte auch das Bundesamt für Kultur BAK fachliche Inputs zu einzelnen Modellvorhaben. Von den 149 eingereichten Projekten konnte der Bund in der Periode 2014 bis 2018 31 Modellvorhaben mit insgesamt 3,4 Millionen Franken unterstützen.

Eine erste Runde von Modellvorhaben – damals noch auf den Bereich Agglomerationspolitik beschränkt – startete bereits 2002. Ziel war die Stärkung der funktionalen Räume, auf denen die Trägerschaft der Agglomerationsprogramme letztlich gründet. Aufgrund der positiven Ergebnisse wurde das Instrument der Modellvorhaben 2007 – basierend auf dem Raumwickelungsbericht 2005 – fortgesetzt. Unter dem Titel «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» wurde eine zweite Runde lanciert, die den Akzent auf die nachhaltige Siedlungsentwicklung, auf die Zusammenarbeit strategischer Teilgebiete der Agglomerationen, auf Regionen und die grossregionale Ebene sowie auf die Synergien im ländlichen Raum legte.

Modellvorhaben stoßen Lernprozesse an

Mit den Modellvorhaben will der Bund durch finanzielle Anreize, fachliche Begleitung und positive Beispiele zur Umsetzung der Raumentwicklungspolitik beitragen. Im Vordergrund stehen die Förderung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit und Koordination, der Aufbau von Netzwerken, die Inwertsetzung regionaler Potenziale, die qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen, die Stärkung vielfältiger Freiräume und Naherholungsgebiete in Agglomerationen, die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, der Zugang zu preisgünstigem Wohnraum sowie die nachhaltige Nutzung und Inwertsetzung natürlicher Ressourcen.

Mit dem Instrument der Modellvorhaben will der Bund Impulse mit langfristiger Wirkung auslösen und dadurch einen Anreiz für lokale, regionale und kantonale Akteure schaffen, Ideen zu den vom Bund gesetzten Schwerpunkten zu entwickeln und dabei punkto An-



satz und Vorgehen Neuland zu beschreiten. Dies ermöglicht neue Erkenntnisse, die zu einer Weiterentwicklung der gewohnten Vorgehensweisen führen. Gleichzeitig können erfolgreiche Modellvorhaben Vorbild für ähnliche Vorhaben in anderen Regionen sein. Die auf drei bis vier Jahre beschränkte Anschubfinanzierung durch den Bund ist oft der entscheidende Anstoss für die lokalen und regionalen Akteure, neue Ideen zu entwickeln, um blockierte Situationen zu überwinden.

Erkenntnisse aufbereiten und zugänglich machen

Zu ausgewählten Themen wurden vertiefende Berichte verfasst, welche die Erkenntnisse aus den Modellvorhaben zusammenfassen und Empfehlungen abgeben:

→ Der Vertiefungsbericht «Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen» widmet sich der Kernfrage, welchen Stellenwert der Qualitätsanspruch bei der Umsetzung der Innenentwicklung hat und wie sich dieser erreichen lässt.

→ Der Vertiefungsbericht «Wirtschaft in funktionalen Räumen fördern» liefert Antworten auf die Frage, wie die Wirtschaftsförderung über administrative Grenzen hinweg erfolgreicher werden kann.

→ Der Vertiefungsbericht «Ausreichendes und bedürfnisgerechtes Wohnraumangebot schaffen» beschäftigte sich mit Anpassungen im Gebäudebestand, der Erhaltung und Weiterentwicklung von preisgünstigem Wohnraum und den wohnungsspezifischen Herausforderungen in Tourismusregionen.

→ Der Vertiefungsbericht «Freiraumentwicklung in Agglomerationen fördern» beleuchtet Fragen der Freiraumqualität und zeigt auf, wie wichtig die Gesundheit, integrale Planung, Erschließung und Sicherung von Freiräumen in Agglomerationen und am Siedlungsrand sind.

→ Im Vertiefungsbericht «Natürliche Ressourcen nutzen und in Wert setzen» geht es um Lösungsansätze für ein integrales Wassermanagement, um Nutzungskonflikte zwischen Raumentwicklung und Landwirtschaft sowie um Vorschläge zur Nutzung von Biomasse und natürlichen Ressourcen.

→ Ein weiterer Bericht stellt eine Auswahl von Modellvorhaben aus den Bereichen «Siedlung» und «Freiraumentwicklung» vor und zeigt, wie diese die Qualitätsaspekte bei

der Siedlungsentwicklung nach innen beeinflussen können.

Um die Erfahrungen und Erkenntnisse aus den Modellvorhaben breiter zugänglich zu machen, wird zusätzlich zu den oben erwähnten Berichten ein Themenheft der Zeitschrift «Hochparterre» zu den Modellvorhaben produziert und im August 2018 publiziert.

Mehrwert und Nutzen aus den Modellvorhaben

Die Auswertung der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014 – 2018» zeigt, dass die Modellvorhaben auch in dieser dritten Generation ein sehr wertvolles Instrument sind. So bringen Modellvorhaben unter anderem erfolgreiche Formen der institutionellen Zusammenarbeit in Gang.

Die Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung haben auf der regionalen Ebene zweifellos dazu beigetragen, die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den Kantonen zu verbessern. Die beteiligten Regionen und Gemeinden haben die Wichtigkeit erkannt, über die administrativen Grenzen hinweg ein gemeinsames Problembewusstsein zu entwickeln und in funktionalen Räumen zusammenzuarbeiten. Darauf aufbauend sind auch neue Netzwerke und Governance-Strukturen entstanden. Durch die Modellvorhaben konnten in den Regionen Wissen, Leitfäden, Merkblätter und Musterpläne generiert werden, die auf andere Regionen übertragbar sind und zum Teil bereits erfolgreich angewendet wurden. Weiter führten die Modellvorhaben zu Verbesserungen und einer besseren Nutzung von Potenzialen, indem zum Beispiel die lokale Wertschöpfung erhöht und touristische Angebote besser vermarktet werden. In verschiedenen Modellvorhaben ist es der Trägerschaft zudem gelungen, die Resultate in raumplanerische Instrumente wie das Agglomerationsprogramm einzubringen.



Auf Bundesebene sind die Modellvorhaben ebenfalls ein Gewinn. Sie bieten dank ihrem kreativen und offenen Ansatz die Chance, je nach Rahmenbedingungen eine passende Form für die horizontale und vertikale Zusammenarbeit zu finden. Der Bund kann dank der Modellvorhaben die sektorenübergreifende Zusammenarbeit und die Sichtbarkeit der relevanten Bundesstellen in den jeweiligen Themenbereichen verbessern. So haben zum Beispiel die Erkenntnisse aus dem Themenschwerpunkt Freiraumentwicklung zu Ideen für Folgeprojekte geführt, die nun auf Bundesebene umgesetzt werden. Auch für wichtige Ansätze des Raumkonzepts Schweiz und durch die Planung in funktionalen Räumen wurden durch Modellvorhaben wertvolle Praxiserfahrungen gesammelt. Modellvorhaben liefern zudem gute Beispiele und Lösungsansätze für die Umsetzung des

Raumplanungsgesetzes, die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik, die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete oder die Förderung eines Lebensumfelds, das die Bewegung fördert. Die Modellvorhaben gehen weit über die sektoralpolitische Koordination hinaus und stellen das sichtbare Zeichen einer innovativen Kooperation aller Partner raumrelevanter Politiken dar. Wie die vorhergehenden Phasen wurde auch die dritte Phase des Programms «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014–2018» evaluiert. Nach der Evaluation wird empfohlen, die Modellvorhaben als offenes und flexibles Gefäß weiterzuführen.

—
↗ ARE, Agglomerationspolitik des Bundes, 2010:
Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit in Agglomerationen, Bilanz 2002–2007



MELANIE BUTTERLING, *1980, ist Geografin und Geoinformatikerin.
Seit 2007 arbeitet sie im ARE als Programmkoordinatorin für die Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung und ist verantwortlich für die Thematik Anpassung an Klimawandel und Raumentwicklung.

In der Planung gehört die Zukunft den kooperativen Verfahren

André Duss

andre.duss@lu.ch

Bea Durrer Eggerschwiler

beatrice.durrer@hslu.ch

Melanie Lienhard

melanie.lienhard@hslu.ch

Ulrike Sturm

ulrike.sturm@hslu.ch

Die Siedlungsentwicklung nach innen stellt Gemeinden vor komplexe Aufgaben. In Ergänzung zu bestehenden Planungsinstrumenten empfehlen sich massgeschneiderte Partizipationsprozesse, die alle Stakeholder einbeziehen. Das bedingt nicht nur eine aktiver Rolle der Gemeinden, sondern auch entsprechende soziokulturelle Kompetenzen. Die Erfahrung aus dem «Netzwerk kooperative Umsetzung der Innenentwicklung» zeigt, dass mit diesem Ansatz zwar der Aufwand für die Vorarbeit zunimmt, der Planungs- und Umsetzungsprozess insgesamt aber effizienter wird und die Lösungen an Qualität gewinnen.

Viele Gemeinden stoßen bei den anstehenden räumlichen Aufgaben wie etwa der Siedlungsentwicklung nach innen auf komplexe planerische, bauliche und soziale Herausforderungen. Private und institutionelle Eigentümer und Eigentümerinnen, Gewerbetreibende, aber auch die Bevölkerung haben jeweils eigene Vorstellungen davon, was auf ihren Grundstücken und in ihrer Nachbarschaft geschehen soll. Erfolgt die Planung der Siedlungsentwicklung über



die Köpfe der Betroffenen hinweg, sind Einsprachen und Unstimmigkeiten programmiert. Abhilfe schaffen kann eine aktiver Rolle der Gemeinden. Insbesondere bedarf es einer vorausschauenden Diskussion mit verschiedenen, unmittelbar und mittelbar betroffenen Akteuren sowie der Bevölkerung. Dabei gilt es zu klären, wie sich die Gemeinden – auch gemeindeübergreifend – als Wohn- und Wirtschaftsstandort positionieren können und welche Nutzungen für die ge-

wünschte Gemeindeentwicklung in den kommenden zehn bis zwanzig Jahren an welchem Ort angestrebt werden.

Siedlungsleitbild gibt Strategie vor

Durch solche von der Gemeinde angestossene und moderierte Diskussionen kommt eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren ins Spiel, die auf die Entscheidungsfindung Einfluss nehmen. Aufgrund dieser breit an-



gelegten Mitwirkung wird die soziokulturelle Dimension bei ortspanerischen Prozessen zukünftig eine grösse Rolle spielen. Zugleich ist fundiertes Wissen nötig, um eine fruchtbare Kooperation möglichst aller Beteiligten zu erreichen.

Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben zeigen, wie sich eine Planungskultur entwickeln lässt, welche die Umsetzung anspruchsvoller Projekte der Gemeindeentwicklung er-

möglich und dabei die unterschiedlichen lokalen und regionalen Rahmenbedingungen berücksichtigt. Dies bedingt ein neues, aktiveres Rollenverständnis und Engagement insbesondere der Gemeinde als zentrale Akteurin. Dazu braucht es spezifisches Fach- und Prozesswissen, außerdem ist eine interdisziplinäre Zusammenarbeit unabdingbar: Je nach Situation sind Fachleute aus den Gebieten Raum- und Verkehrsplanung, Städtebau, Architektur und Landschaftsarchitektur, Ökonomie, Ingenieurwesen und soziokulturelle Animation sowie Moderation gefragt.

Zentrales Instrument für die strategiegeleitete Entwicklung einer Gemeinde ist das räumliche Siedlungsleitbild. Wurde dieses bis anhin vor allem zur Planung von Einzonungen genutzt, die anschliessend durch eine Gesamtrevision der Ortsplanung Rechtsgültigkeit erlangten, wird es im Rahmen des veränderten planerischen Vorgehens nun zum zentralen Steuerungsinstrument: Das Siedlungsleitbild umfasst neben den Leitsätzen zu übergeordneten Entwicklungszielen

auch einen Umsetzungsplan und eine Umsetzungsagenda. Festgelegt werden die Bedeutung einzelner Gebiete und die Rahmenbedingungen für die Gebietsentwicklungen. Dabei werden ökonomische, verkehrliche und soziale Belange berücksichtigt. Festgeschrieben werden darüber hinaus die Standorte der Siedlungsentwicklung mit der jeweiligen Strategie sowie die Aufgaben der Gemeinde.

Vielfältige Rollen für die Gemeinde

Insbesondere kleinere und mittlere Gemeinden haben dabei oft Unterstützungsbedarf, da ihre Verwaltungen nur über wenig eigene Fachleute verfügen und daher auf Beratung durch private Ortsplanungsbüros angewiesen sind. Den Planungsbüros kommt bei der Sensibilisierung der Gemeinde somit eine Schlüsselrolle zu. Auch der Kanton kann unterstützend wirken, indem er Gespräche anstösst und auf die Notwendigkeit strategischer und planerischer Grundlagen hinweist. Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen aus





den Modellvorhaben, dass die politische Ebene entscheidend ist. Existiert ein politischer Entscheid, die Siedlungsentwicklung aktiv zu lenken, ist dies meist der Katalysator für einen Entwicklungsprozess. Dafür ist es allerdings nötig, dass nebst dem zuständigen Ressortleiter der Exekutive auch der Gesamtgemeinderat hinter der Entscheidung steht. Dabei geht es immer auch um die Verteilung finanzieller Mittel, wobei die räumliche Entwicklung in direkter Konkurrenz zu anderen Gemeindeaufgaben steht. Entsprechend handelt es sich nicht nur um Planungsentscheidungen, sondern auch um grundsätzliche Governance-Fragen wie zum

Beispiel, welche Rolle die Gemeinde einnehmen will, wie sie sich entwickeln soll, welche Anspruchsgruppen eingebunden werden müssen und wie die Kommunikation organisiert wird.

Bei der Gebietsentwicklung kommen der Gemeinde verschiedene Rollen zu: Sie kann beispielsweise Entwicklungsprozesse aktiv anstoßen, wenn diese öffentliche Interessen wie Verkehr, Freiraum, sozialräumliche Entwicklung oder Ortsbildqualitäten tangieren. Sie kann aber auch Entwicklungsprozesse einfach begleiten, wenn der Anstoss beispielsweise von der Eigentümerschaft kommt, die

entsprechende Gebietsentwicklung jedoch übergeordnete Interessen berührt. In jedem Fall ist die Gemeinde nicht nur Moderatorin des Prozesses, sondern gleichzeitig immer auch Prüf- und Bewilligungsinstanz. Aufgrund der jeweiligen Situation muss sie abwägen, inwieweit sie – gestützt auf das zuvor erarbeitete Siedlungsleitbild – gegenüber Investoren und Eigentümerschaft Forderungen stellen soll und die Entwicklung durch Anreize und Vorleistungen fördern kann. Die klare Positionierung der Gemeinde ist dabei entscheidend, damit sie ihre Erwartungen und Forderungen wirkungsvoll einbringen kann.

Mitwirkung massgeschneidert ausgestalten

Für die Umsetzung von Entwicklungsprozessen sind verschiedene Wege möglich. Es stehen den Gemeinden formelle und informelle Planungsinstrumente zur Verfügung. Bei formellen Planungsprozessen sind gemäss den Vorgaben auf Bundesebene partizipative Elemente zwingend einzubinden. Die Einzelheiten dazu regeln die Planungs- und Baugesetze der Kantone sowie die zugehörigen Verordnungen. Bei informellen Verfahren haben partizipative Prozesse im neuen Planungsverständnis eine zentrale Rolle. Je nach Verfahren können unterschiedliche Mitwirkungsstufen – von der Information über die Konsultation bis hin zur Kooperation – zielführend sein. Eine angemessene Partizipation ist ein wichtiger Erfolgsfaktor, um die Akzeptanz der Gemeindeentwicklung zu fördern. Im Einzelnen hängt die Ausgestaltung von verschiedenen Faktoren ab: Kann sich die Gemeindeexecutive auf eine konsolidierte Haltung zur Siedlungsentwicklung abstützen? Welche Kernfragen stellen sich im vorliegenden Fall? Besteht schon eine Kultur der Partizipation? Müssen mehrere Akteursgruppen einbezogen werden oder ist in erster Linie eine einzige Gruppe betroffen? Wer sollte wann und wie informiert werden?

Gute Vorplanung beschleunigt den Prozess

Wird die Bevölkerung einbezogen, ist der Kommunikation zwischen Experten und Laien besonderes Augenmerk zu schenken, um eine tragfähige Basis für die Verständigung zu schaffen. Sozialräumliche Ansätze, die das lokale Wissen und das Alltagswissen einbeziehen, spielen dabei eine wichtige Rolle. Für komplexe Vorhaben sollten Fachleute beigezogen werden, die mit sozialräumlichen Entwicklungen und Prozessen vertraut sind, beispielsweise soziokulturelle Animatorinnen. Diese können als neutrale Vermittler zwischen Gemeindebehörden, Planungsfachleuten und Bevölkerung wirken und die

Gemeinde dabei unterstützen, den Prozess zu konzipieren und zu moderieren. Da Partizipation Zeit benötigt und Kosten verursacht, kann der Eindruck entstehen, dass der Planungsprozess dadurch verteuert und in die Länge gezogen wird. Insgesamt dürften die Vorteile allerdings überwiegen: Die öffentlichen Interessen können gegen die Bedürfnisse anderer Anspruchsgruppen abgewogen und – wo möglich – in Einklang gebracht werden. Partizipative Verfahren helfen zudem, Konfliktlinien sichtbar zu machen und verfahrene Situationen zu deblockieren. Schliesslich können Befürworter mobilisiert werden und die Umsetzung kann aufgrund der kleineren Anzahl Einsprachen schneller erfolgen.

Für eine erfolgreiche Gemeindeentwicklung ist es wichtig, die Prozesse sorgfältig auf die

jeweilige Situation abzustimmen. Eine gute Vorplanung ermöglicht es, die richtigen Elemente eines Prozesses zu kombinieren und ein sinnvolles Prozessdesign vorzubereiten. Durch ein gezieltes Vorgehen sinkt der Aufwand des Verfahrens insgesamt. Wesentlich ist dabei, auf die ortsspezifische Situation einzugehen. Schliesslich sollte das neue Planungsverständnis durch Weiterbildungen, Ausbildungen und interdisziplinäre Zusammenarbeit gefördert werden.

↗ Programm Projets Urbains (Hrsg.), 2017: **Handbuch Quartierentwicklung, Wissen für die Praxis aus acht Jahren Programm «Projets Urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten»**, Bern.



ANDRÉ DUSS, *1974, studierte Geografie und Pädagogik an der Universität Bern und absolvierte an der ETH Zürich das MAS-Programm in Raumplanung. Seit 2004 ist er Projektleiter Raumentwicklung und seit 2017 Bereichsleiter-Stellvertreter der Orts- und Regionalplanung des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements (BUWD) des Kantons Luzern.



BEA DURRER, *1964, studierte Agronomie an der ETH Zürich und absolvierte einen MAS in Gemeinde-, Regional- und Stadtentwicklung. Sie arbeitet seit zwölf Jahren als Dozentin und Projektleiterin am Institut für Soziokulturelle Entwicklung der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.



MELANIE LIENHARD, *1990, studierte im Bachelor Urban Planning, Design & Management am University College London sowie im Master Public Planning, Construction and Building Technology an der Hochschule für Technik Rapperswil. Seit 2013 arbeitet sie als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kompetenzzentrum Regionalökonomie des Instituts für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule Luzern – Wirtschaft.



ULRIKE STURM, *1965, studierte Philosophie, Germanistik, Allgemeine und Vergleichende Literaturwissenschaft sowie Architektur. Sie forscht und lehrt seit acht Jahren im Bereich der Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung an der Hochschule Luzern, zunächst am Departement Technik & Architektur. Seit 2018 ist sie Leiterin des Instituts für Soziokulturelle Entwicklung an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.

Die Autorinnen und Autoren bildeten gemeinsam mit Colette Peter (ehemals Hochschule Luzern) die Projektleitung des Modellvorhabens «Netzwerk kooperative Umsetzung der Innenentwicklung».

ZU GAST HEIDI Z'GRAGGEN UND MARCO ACHERMANN

«Die Gemeinden wissen,
dass sie den Wohnraum aktiv
mobilisieren müssen.»

Interview: Pieter Poldervaart

Fotos: Martin Bichsel



Das Urserental litt seit Jahrzehnten unter Abwanderung. Mit dem Feriendorf Andermatt Reuss der Andermatt Swiss Alps AG entstehen nun 1500 langfristige Arbeitsplätze in der Region – eine Herausforderung für den lokalen Wohnungsmarkt. Das Modellvorhaben Uri hat innovative Lösungswege aufgezeigt. Man habe erkannt, dass Ferienwohnungen zu attraktiven Hauptwohnsitzen umgenutzt werden können, konstatiert der Urner Kantonsplaner Marco Achermann. Und Regierungsrätin Heidi Z'graggen ermuntert Gemeinden und Grundeigentümer, den touristischen Impuls für eine Wiederbelebung und Inwertsetzung der Dorferne zu nutzen.

1500 Personen werden mittelfristig dank dem Resort der Andermatt Swiss Alps (ASA) von direkten, indirekten und induzierten Arbeitsplätzen profitieren. Warum gab dies Anlass für das Modellvorhaben Uri?

Heidi Z'graggen: Die neuen Tourismusangestellten brauchen eine Wohnung, idealerweise in der Nähe ihres Arbeitsplatzes. Das Urserental, also die Gemeinden Andermatt, Hospental und Realp, hat für diesen Boom deutlich zu wenig freie Wohnungen. In Andermatt wurden in die Jahre gekommene Ferienwohnungen saniert und dauerhaft an ASA-Angestellte vermietet. Diese Entwicklung ist begrüßenswert für das Dorf. Sie soll sich deshalb auch auf andere Gemeinden ausweiten und nicht nur auf Ferienwohnungen beschränkt bleiben. Bei der Lösung dieser Aufgabe kann uns das Modellvorhaben helfen.

Wohnbauförderung in einem Gebiet, das von Abwanderung betroffen ist – das tönt fast etwas absurd ...

Marco Achermann: Auf den ersten Blick mag man staunen. Das obere Urnerland hat zwar leere Wohnungen, sie befinden sich aber mehrheitlich in einem Zustand, der heute nicht mehr akzeptiert wird. Tatsächlich kennt man die Wohnraumförderung vor allem aus Städten und Agglomerationen. Unser Modellvorhaben musste die Aufgabe deshalb etwas anders angehen und vor allem identifizieren, welche Art von Wohnungen nachgefragt werden. Diese Problematik gibt es auch in anderen Berggebieten. Die Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben können deshalb auch für andere Kantone interessant sein.

Das wichtigste Instrument in Uri war die Hausanalyse. Warum war diese so erfolgreich?

Z: Ehrlicherweise muss man sagen, dass wir das Rad nicht neu erfanden, sondern von einem bestehenden Tool des «Netzwerks Altstadt» profitieren konnten. Das Instrument zeigt auf, welche Umbau- und Sanierungsmaßnahmen welchen Komfortsprung bewirken und ob dies rentiert. Vor allem der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat damit bereits Erfahrungen gesammelt, von denen wir lernen konnten. Bei der Hausanalyse wirkt der Kanton als Scharnier zwischen Planungsbüros und interessierten Liegenschaftsbewitzern. Diese erhalten die Analyse zu einem Pauschalpreis, wobei auch Kanton und Gemeinde einen Beitrag leisten. Eine Stärke der Hausanalyse ist, dass sie nicht verpflichtend ist: Der Hausbesitzer braucht die Vorschläge nicht umzusetzen. Und er kann die Architekten und Handwerker für allfällige Arbeiten frei auswählen. Zwei der bisher fünf Eigentümer, die im Rahmen unseres Modellvorhabens eine Hausanalyse durchgeführt haben, sanieren derzeit auch tatsächlich.

Architekten und Handwerker gibts ja genug. Warum braucht es diesen Anstoß von aussen?

«Die lokale Bevölkerung weiss sehr wohl, dass punkto Wohnraumförderung etwas gehen sollte.»

Marco Achermann

A: Viele Eigentümer wohnen nicht mehr selbst im Haus. Bei ihnen handelt es sich um einzelne Nachkommen, die im Unterland wohnen, oder um Erbgemeinschaften. Ihre Vertrautheit mit den örtlichen Gegebenheiten und ihr Bezug zum Dorf sind verloren gegangen. Außerdem wurde eine Sanierung meist noch gar nie durchgerechnet. Häufig werden Kosten und Ertrag einer Sanierung falsch eingeschätzt. Die Hausanalyse schafft eine sachliche Auslegeordnung.

Z: Eine Hausanalyse hilft nicht nur beim Sanierungsentscheid, sondern auch beim Gang zur Bank: Denn in der Regel sind die Finanzinstitute in Berggebieten bei der Vergabe von Hypotheken zurückhaltender als in Boomregionen. Mit der Hausanalyse liegt eine objektive Einschätzung auf dem Tisch – was die Vergabe eines Kredits vereinfacht.

Die fünf Hausanalysen und die damit ausgelösten Sanierungen sind aber blos ein Tropfen auf den heißen Stein ...

Z: Das stimmt. Aber je mehr Analysen abgeschlossen sind und zu Sanierungen führen, desto mehr spricht sich die Nützlichkeit des Tools herum. Darum schulen wir jetzt im Anschluss ans Modellvorhaben vier weitere

Büros punkto Hausanalyse. Der Kanton und die Gemeinden werden weiterhin Unterstützungsbeiträge leisten.

Welche anderen Instrumente hat der Kanton Uri zur Verfügung?

A: Der Kanton ist in Sachen Wohnraumförderung sensibilisiert. Jetzt muss auch den Gemeindeexekutiven bewusst werden, wie akut das Problem ist. Sisikon etwa organisierte

2016 zwei Diskussionsabende – und die Behörden waren überrascht, wie viele Bürgerinnen und Bürger daran teilnahmen. Die lokale Bevölkerung weiss sehr wohl, dass etwas gehen sollte. Aber auch die Investoren der ASA müssen in die Diskussion involviert werden. Eine wichtige Leitplanke ist das neue Raumplanungsgesetz. Es erhöht den Druck, die Innenentwicklung zu stärken, statt auf der grünen Wiese zu bauen.

«Wir schlagen vor, jeweils einen Dorfkernbeauftragten zu mandatieren.»

Marco Achermann



Und doch sind die Gemeinden zu finanzschwach, um selbst aktiv zu werden ...

Z: Das stimmt, die Urner Gemeinden haben nicht die Potenz, selbst Bauland oder Liegenschaften zu erwerben. In der Regierung diskutieren wir deshalb derzeit, ob der Kanton neben der Hausanalyse noch in weiteren Bereichen Beiträge leisten sollte. Ein Ansatz könnte – analog zum Denkmalschutz – die finanzielle Unterstützung der Gemeinden beim Ortsbildschutz sein.

Wie realistisch ist es, dass solche Beiträge der öffentlichen Hand durch höhere Steuereinnahmen langfristig wieder zurückfliessen?

Z: Die Hoffnung auf höhere Steuern und Einnahmen für die Gemeinden ist sicherlich wichtig – stand aber nicht im Vordergrund. Vielmehr fragen wir uns, wie die Dorfstrukturen erhalten werden können. Entweder man schaut passiv zu, wie sich die Dorfkerne weiter entvölkern. Oder man gibt als Kanton Gelegensteuer und ist bereit, dafür Geld in die Hand zu nehmen. Auch in Strassen investiert der Staat Millionenbeträge, die sich höchstens langfristig in höheren Steuererträgen niederschlagen.

MARCO ACHERMANN, *1978, studierte Raumplanung an der Fachhochschule Rapperswil und bildete sich in Public Management an der ZHAW weiter. Bevor er für den Kanton Uri tätig wurde, arbeitete er in einem privaten Büro in der Projektentwicklung und Raumplanung. Seit 2012 ist er Kantonsplaner des Kantons Uri.

A: Die Hausanalyse ist keine Arealentwicklung oder Gebietsplanung, sondern sie will objektspezifisch etwas bewegen. Ist der Eigentümer anschliessend bereit zu sanieren, kommt die positive Veränderung schnell. Geht es hingegen um eine umfassende Dorfentwicklung, können die Gemeinden das Siedlungsleitbild und die verschiedenen Merkblätter nutzen, die wir im Zusammenhang mit dem Modellvorhaben entwickelt haben.

Und wie weit ist man mit solchen Dorfentwicklungen?

Z: Diese Prozesse stehen und fallen mit dem Engagement einzelner Personen in der Gemeinde. Wenn jemand zündende Ideen hat und die Bevölkerung mitreisst, dann bewegt sich etwas.

A: Noch wirksamer wäre es, wenn der Gemeinderat gleich eine Person damit betrauen würde. Wir schlagen vor, jeweils einen so genannten Dorfkernbeauftragten zu mandatieren. Dieser könnte als Scharnier zwischen der Gemeinde und den Hauseigentümern agieren. Bisher hat sich leider noch keine Gemeinde zu diesem Schritt entschlossen.

Was passiert, wenn die Hauseigentümer mit den Sanierungen zögern und geeigneter Wohnraum fehlt?

A: Tatsächlich verläuft die Entwicklung langsam, aus vielen Gründen. Bei Erbengemeinschaften verhindert oft die Besitzstruktur eine Sanierung. Und dann gibt es auch viele Eigentümer, die zuwarten und hoffen, in zwei, drei Jahren bessere Preise lösen zu können. Doch das kann sich rächen ...

Z: ... dann nämlich, wenn plötzlich im grossen Stil günstigere und moderne Neubauten erstellt werden. Bereits haben sich grosse Investoren solche Flächen gesichert, um dort günstigen Wohnraum für die ASA-Angestellten hochzuziehen. Das würde unseren Be-

mühungen für eine Revitalisierung der Dorfkerne zuwiderlaufen. Für Andermatt und das Urserental haben wir deshalb eine Expertengruppe unter Leitung von ETH-Professor Bernd Scholl eingerichtet, um die Entwicklung in den Griff zu bekommen. Wir wollen, dass auch die umliegenden Dörfer Göschenen, Hospental, Wassen und Realp davon profitieren.

A: Bemerkenswert ist übrigens, dass die Nachfrage nach Wohnraum bei uns nicht stetig, sondern schubweise wächst – dann, wenn ein neues Hotel aufgeht. Im Herbst 2018 ist es wieder so weit, dann werden die rund 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des neuen Hotels Radisson Blu eine Unterkunft suchen.

Sollen nur Zweitwohnungen mobilisiert werden, oder kommen auch Gewerbeliegenschaften in Frage?

A: In Göschenen stehen einige Gasthäuser leer, aber eine Sanierung und Umnutzung in Wohnungen wäre sehr aufwendig. Interessant wären Gewerbeliegenschaften, wenn man darin mehrere Nutzungen kombinieren könnte, die für sich allein wirtschaftlich nicht mehr tragfähig sind. In Gurtellen etwa führt die Kirchgemeinde gleichzeitig auch die Postagentur und kann so die eigenen Öffnungszeiten verlängern.

Mehr Dienstleistungen würden automatisch auch den Dorfkern wieder beleben...



HEIDI Z'GRAGGEN, *1966, studierte nach dem Erwerb des Lehrerinnendiploms und mehrjähriger Unterrichtstätigkeit Politikwissenschaft an den Universitäten Bern und Genf. Nach dem Lizenziat arbeitete sie an der Universität Bern als wissenschaftliche Mitarbeiterin und verfasste dort ihre Dissertation. Seit 2004 ist sie Justizdirektorin des Kantons Uri und damit zuständig für Justiz, Raumentwicklung sowie Natur- und Heimatschutz. Seit 2018 ist sie zudem Präsidentin der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission ENHK.

Z: Das ist richtig, aber das Rad der Zeit kann man nicht zurückdrehen. Vor dem Bau der Autobahn verfügte Göschenen über zwei Bäckereien und zwei Metzgereien – solche Geschäfte sind heute verschwunden. Das liegt nicht nur an der schrumpfenden Bevölkerung, sondern auch an den geänderten Konsumgewohnheiten. Die meisten von uns versorgen sich gerne zentral, statt bei mehreren kleinen Fachgeschäften Halt machen zu müssen. In einzelnen Dörfern wie etwa Bristen oder im Schächental entstehen zwar Genossenschaften, die einen Dorfladen mit lokalen Produkten auf die Beine stellen. Vermutlich werden aber in den Dorfkernen in Zukunft andere Dienstleistungen gefragt sein als traditionelle Geschäfte, etwa Co-Working-Plätze.

Neben den Arbeitsplätzen in der Gastronomie und der Hotellerie entstehen ja auch Jobs für Dienstleister wie Coiffeur und Zahnarzt – profitiert auch die lokale Bevölkerung?

A: Unbedingt. Hospental und Realp zählen je zwischen 100 und 200 Einwohner – da sind solche Dienstleistungen nicht mehr wirtschaftlich. Andermatt dagegen mausert sich zu einem Regionalzentrum, wo es Ärzte, Zahnärzte, Coiffeure und andere Services gibt. Diese Grundversorgung strahlt auch auf die umliegenden Gemeinden aus.

Nützt der Zuzug von Arbeitskräften auch den Schulen?

A: Das Gastgewerbe und der Handel beschäftigen heute in Andermatt vor allem junge Alleinstehende und kaum Familien. Aber das kann sich ändern – wir würden uns freuen.

Z: Gurtnellen, Wassen und Göschenen unterhalten je ein Schulhaus, wo zwei Klassenjahrgänge unterrichtet werden. Die Gebäude hätten noch Platz, um weitere Klassenjahrgänge zu führen. Wenn es mittelfristig deutlich mehr Familien geben sollte, könnte man diese drei bestehenden Schulhäuser besser auslasten, statt die Schule in Andermatt aufzustocken. Damit würde ein Teil des Booms auch die anderen Gemeinden stärken. Schon jetzt hilft die Entwicklung den Jugendlichen: Bisher mussten sie nach Altdorf in die Lehre





gehen, was meist nur mit einem externen Zimmer möglich ist. Doch das Resort hat in Andermatt zahlreiche neue Lehrstellen geschaffen.

Wo neue Menschen zuziehen, kann es auch zu Konflikten kommen ...

Z: Vorab: Der Kanton Uri ist seit jeher ein Durchgangskanton, schon seit der Zeit der Säumer. Die Urnerinnen und Urner sind sich daher gewöhnt, mit Zu- und Abwanderung umzugehen – man denke bloss an die langjährigen Gotthardbaustellen.

A: Wir erkannten allerdings, dass hier ein soziales Problem auf uns zukommen könnte. Bereits ganz am Anfang der Entwicklung des Tourismusresorts gaben wir an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit die Langzeit-

studie «Best Andermatt» in Auftrag. Die lokale Bevölkerung wurde zu sozialen und ökonomischen Auswirkungen der Zuwanderung befragt. Demnächst wird der dritte von vier Berichten erscheinen.

Z: Für uns war der Austausch mit der Gemeinde Zermatt der Weckruf, dass wir in Uri eine ähnliche Entwicklung unbedingt verhindern wollen.

Welche Entwicklung?

Z: Anhand von Zermatt respektive Täsch lernen wir, was wir nicht wollen: eine stark segregierte Gesellschaft, wo sich Tourismusangestellte und Einheimische kaum begegnen. Die Schaffung von Wohnraum für die Neuzüger in den alten Dorfstrukturen kann eine solche Ghettoisierung verhindern.

«Vermutlich werden in Zukunft in den Dörfern andere Dienstleistungen gefragt sein, etwa Co-Working-Plätze.»

Heidi Z'graggen

Das Modellvorhaben ist abgeschlossen – wie wollen Sie das Thema weiterentwickeln?

A: Die Hausanalyse bauen wir wie erwähnt weiter aus, wir wollen dafür auch das Europäische Kulturerbejahr 2018 nutzen. Daneben haben wir im Internet eine reichhaltige Plattform mit Informationen zum Thema Wohnraumförderung erstellt, wo wir das bisher Erarbeitete zeigen und Anleitungen für die Inwertsetzung ungenutzter Liegenschaften bereitstellen.

Z: Bei all dem ist die Kommunikation zentral, auch über die Kantongrenzen hinaus. Diesen Austausch pflegen wir einerseits mit der Gemeinde Zermatt, die ähnliche Herausforderungen wie Andermatt kennt. Andererseits führen wir auf Kantonsebene regelmässige Gespräche im Rahmen der Regierungsratskonferenz der Gebirgskantone und des Programms San Gottardo 2020, wo Uri mit den Kantonen Graubünden, Wallis und Tessin auf der Basis der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP) zusammenarbeitet.

—

↗ www.ur.ch/wohnraumfoerderung

Erfolgsfaktoren der Innenentwicklung

Georg Tobler

g.tobler@raumplan.ch

Sieben Modellvorhaben zeigen Wege auf, wie die Siedlungsentwicklung nach innen umgesetzt werden kann. Fazit: Eine erfolgreiche Innenentwicklung richtet den Fokus auf die räumlichen Qualitäten und die Prozessgestaltung. Gefragt ist eine neue Planungskultur, die von allen Akteuren, insbesondere den Gemeinden, ein neues Rollenverständnis verlangt.

Innenentwicklung ist dann erfolgreich, wenn dadurch räumliche Qualitäten geschaffen werden und die Bevölkerung in den Genuss von Mehrwerten kommt. Räumliche Qualität entsteht aber nicht von selbst. Innenentwicklung bedingt eine starke und proaktive Führungsrolle der Gemeindeexekutiven. Die Gemeinde muss sich die Möglichkeiten sichern, die Qualität aktiv zu beeinflussen und ihre Verhandlungsposition zu stärken. Sonst besteht die Gefahr, dass die Entwicklung von Einzelinteressen dominiert oder blockiert wird.

Grundlage für eine Führungsrolle der Exekutive ist eine gemeinsame Haltung gegenüber den Zielen und Prioritäten der Innenentwicklung: Der Stadtrat von Brig-Glis gab sich mit einem Leitbild eine räumlich konkretisierte Basis für die Diskussionen mit der Bevölkerung und für die Verhandlungen mit weiteren Akteuren. Im Walliser Binntal wiederum befassten sich die Gemeindeexeku-

ERKENNTNIS	Binntal	Brig-Glis	Val-de-Ruz	Netzwerk	Morges	Bellinzone e Valli	arealplus
Qualitätsdiskussion ergänzt quantitative Vorgaben	x	x	x		x		
Gemeindeexekutiven müssen eine proaktive Führungsrolle übernehmen	x	x	x	x	x	x	x
Partizipation situationsgerecht und massgeschneidert einsetzen	x	x	x	x	x	x	
Gemeinsame Sprache entwickeln			x	x			x
Interessen und Bedürfnisse der Beteiligten kennen		x	x	x	x	x	x
Wirtschaftliche Machbarkeit einbeziehen				x	x	x	x
Rolle der Regionen bei der Umsetzung der Innenentwicklung stärken	x		x		x	x	x

tiven unter der Leitung der Region mit den Qualitäten von Siedlung und Landschaft, um daraus einen regionalen Richtplan zu entwickeln.

Position der Gemeinden stärken

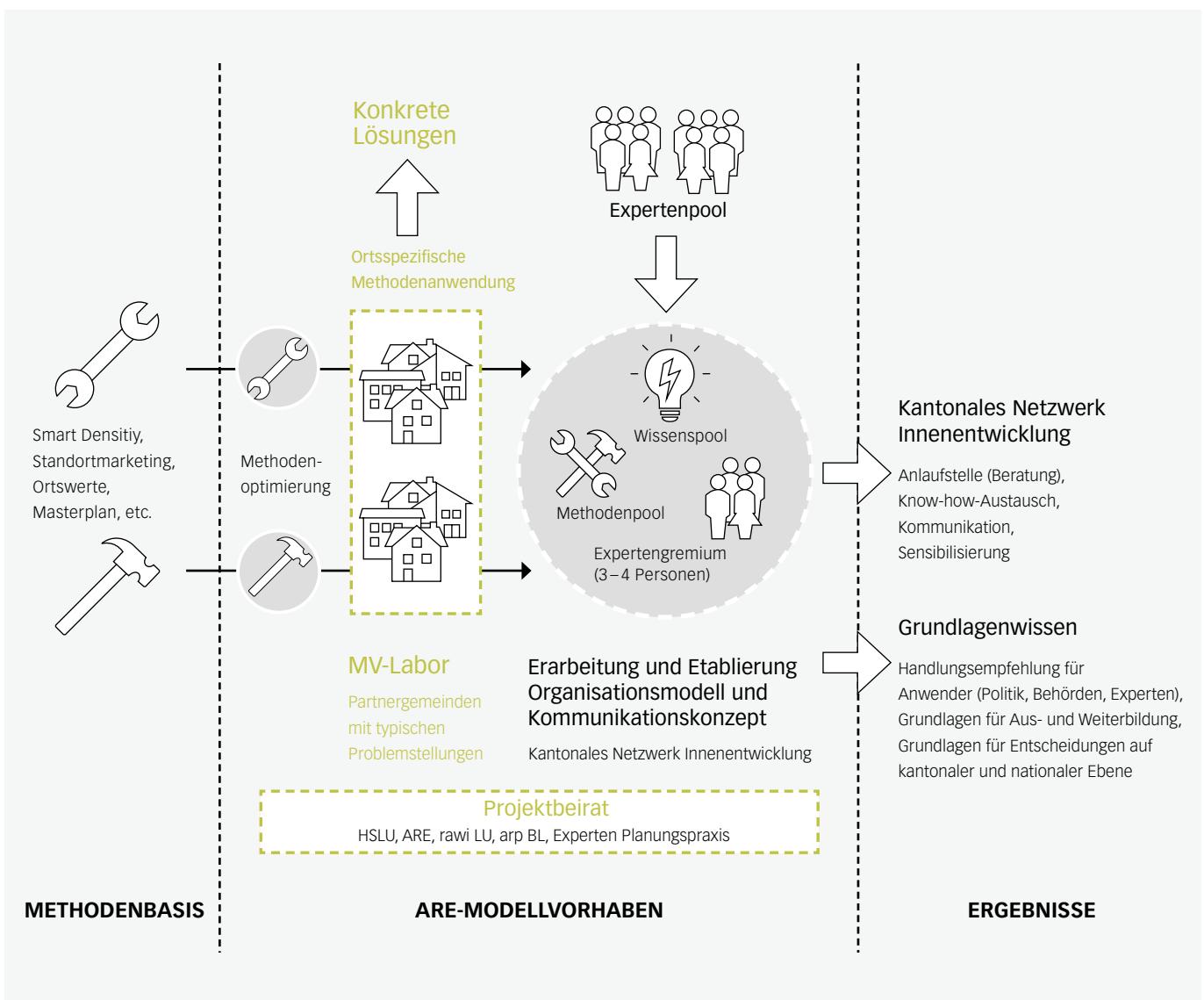
Die Gemeindeexekutive kann ihre Verhandlungsposition stärken, indem sie Informationen zur wirtschaftlichen Machbarkeit einer Innenentwicklung und zu den Bedürfnissen der ansässigen Unternehmen beschafft. Mit dem Tool von arealplus kann berechnet werden, unter welchen Voraussetzungen eine Entwicklung für einen Investor rentabel ist und was die Folgekosten für die Gemeinde sind. Die Region Morges/VD befragte die ansässigen Unternehmen zu ihren Entwicklungsabsichten, um die Spielräume für eine stärkere Nutzung und Durchmischung der Gewerbegebiete abschätzen zu können. Die Region Bellinzonese/Tre Valli konnte dank einer Umfrage bei Eigentümerinnen und Ei-

gentümern eine intensivere Bewirtschaftung der Zweitwohnungen erreichen.

Partizipation bringt bessere Ergebnisse

Ein sorgfältiger, situationsgerechter Partizipationsprozess legt die Basis für die Mehrheitsfähigkeit der Innenentwicklung. Die Bevölkerung steht der Innenentwicklung in der Regel skeptisch gegenüber und muss erst vom Nutzen überzeugt werden. Die Eigentümerschaft und die Investoren wiederum verfolgen eigene Interessen und Bedürfnisse.

Die Hochschule Luzern entwickelte anhand von Fallbeispielen eine Methode, um in blockierten Situationen das Gespräch mit den Eigentümerinnen und Eigentümern eines Entwicklungsgebiets wieder in Gang zu bringen: Auf bilaterale Gespräche folgen neutral moderierte Workshops mit ergebnisoffenem Ausgang. Die Bevölkerung und verschiedene



Interessengruppen der Gemeinde Val-de-Ruz/NE erarbeiteten ein gemeinsames Verständnis für die Ziele der Innenentwicklung als Basis für ein kommunales Raumkonzept. Der Partizipationsprozess wird für die nachfolgenden Schritte der Ortsplanungsrevision fortgesetzt.

Innenentwicklung ist komplex und stellt hohe Anforderungen an alle Beteiligten. Damit sie überall erfolgreich und mit hoher Qualität umgesetzt werden kann, müssen Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam und gestützt auf die bisherigen Erfahrungen einen möglichst einfachen Werkzeug-

kasten der Innenentwicklung erarbeiten. Dabei brauchen die Gemeinden die Unterstützung von Kantonen und Bund.



GEORG TOBLER, *1963, ist Partner und Mitglied der Geschäftsleitung der BHP Raumplan AG in Bern. Er war während zehn Jahren für die Agglomerationspolitik des Bundes verantwortlich und leitete von 2011 bis 2017 die Hauptstadtregion Schweiz. Schwerpunktmaßig befasst er sich mit Fragen der Regional- und Agglomerationsentwicklung.

Der Weg zu attraktiven Freiräumen

Reto Camenzind

reto.camenzind@are.admin.ch

In der Siedlung spielen Freiräume als Orte der Begegnung, für Bewegung und Sport, für das Naturerlebnis und das Klima eine wichtige Rolle. Doch öffentliche und private Grünflächen, Quartierstrassen und Plätze sind oft monoton und nur von einem kleinen Personenkreis nutzbar. Um attraktive Freiräume zu entwickeln, braucht es Ziele zu ihren Qualitäten. Zudem muss die Bevölkerung früh einbezogen werden.



Freiräume müssten eigentlich gleich umfassend geplant werden wie Bauten. In der Praxis ist dies allerdings eher die Ausnahme als die Regel, obwohl man die Innenentwicklung für eine gezielte Freiraumgestaltung nutzen sollte. Welche zentralen Funktionen es dabei zu beachten gilt, zeigen sogenannte Nachhaltigkeitskriterien von Freiräumen auf (Abb. Seite 21). Im Modellvorhaben «Integrale Freiraumentwicklung im Raum Schaffhausen» etwa führte man eine Befragung von Investoren durch. Diese bekundeten durchaus ein Interesse an attraktiven Freiräumen, erhöht sich so doch der langfristige Wert der Liegenschaften. Um in die Attraktivitätsteigerung der Freiräume investieren zu können, müssen Investoren jedoch genau wissen, welche Anforderungen die Behörden an die Freiraumqualität stellen. Mit einer Arbeitshilfe unterstützt der Kanton Schaffhausen deshalb die Gemeinden dabei, ihre Planungs- und Baubewilligungsverfahren mit Vorgaben für die Freiraumplanung zu ergänzen. Auf diese Weise lassen sich in Zukunft auch Anforderungen an die Freiraumgestaltung stellen.



Einbezug der Bevölkerung ist zentral

Statt Freiräume auf Gemeindeebene zu planen und dann umzusetzen wie in Schaffhausen, beschritt das Modellvorhaben «Mit Partizipation zu attraktiven Freiräumen in Freiburg» einen anderen Weg: Im Rahmen der Aufwertung eines Schulhofs und einer Strasse neben der Schule Marly Cité bewerteten 300 Schulkinder ihren Schulhof und äusserten ihre Wünsche und Ideen zur Neugestaltung. Nebst den Schulkindern waren auch Lehrpersonen, Schulbehörden, Eltern und die Gemeindeverwaltung am Prozess beteiligt. Aus einigen Wünschen der Kinder wurden umsetzbare Varianten erarbeitet, die auch von Lehrerschaft und Gemeindeverwaltung unterstützt wurden. Die Vorschläge wurden zudem auf die gestalterische Planung abgestimmt. Das Landschaftsarchitekturbüro, das die Varianten entwickelte, war auch für die Moderation des partizipativen Prozesses verantwortlich. Als Ergebnis entstand eine lebendige, grüne Insel im Quartier.

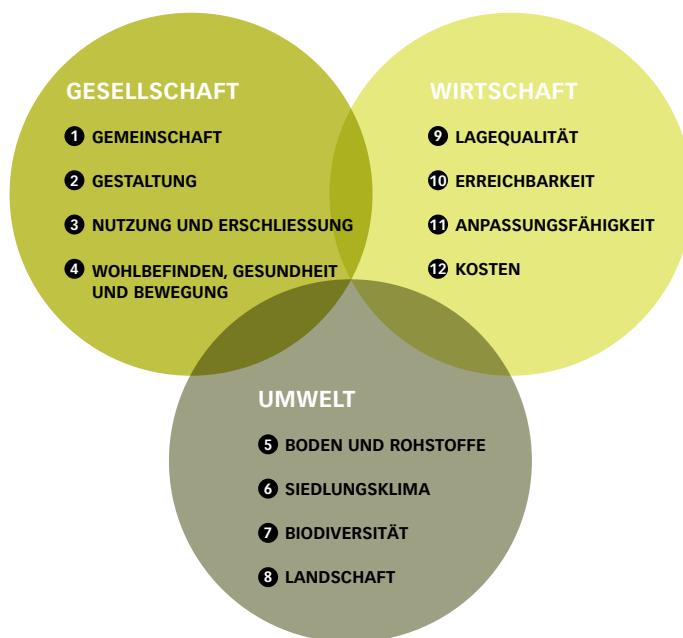
Zum Aushandeln gibt es keine Alternative

Nutzungskonflikte sind Teil des Zusammenlebens. Differenzen gehören zum Alltag, beispielsweise zwischen Hundehalterinnen und Radfahrern oder zwischen Erholungssuchenden und Jugendlichen. Das Modellvorhaben «Bewegungsfördernde Räume in Winterthur und Dübendorf» beschäftigte sich mit diesem Thema. Es will Nutzungskonflikte nicht vermeiden, sondern tragfähige Lösungen aushandeln. Dieser Prozess kann aufwendig und langwierig sein und erfordert von den Gemeinden und Eigentümerinnen viel Geschick. Es gibt aber keine Alternative dazu, wenn Freiräume auf lange Frist vielseitig erlebbar und attraktiv bleiben sollen.

Quellen

- ↗ **Modellvorhaben nachhaltige Freiraumentwicklung 2014–2018**
- ↗ **Modellvorhaben Freiraumentwicklung in Agglomerationen fördern (2018)**
- ↗ **Die Bedeutung des Freiraums für eine qualitätsvolle Innenentwicklung**, eine Reportage (2018)
- ↗ **Freiraumentwicklung in Agglomerationen** (ARE, BWO, 2014)
- ↗ <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/staedte-und-agglomerationen/freiraumentwicklung-in-agglomerationen.html>

FREIRAUM IN DEN DREI DIMENSIONEN



ASPEKTE DER DIMENSION GESELLSCHAFT

- ① **GEMEINSCHAFT:** Förderung sozialer Kontakte durch Schaffung kommunikationsfördernder Begegnungsorte; ein hohes Mass an Akzeptanz durch Partizipation
- ② **GESTALTUNG:** Eine hohe Qualität und eigenständige Identität von Städtebau, Architektur und Freiraumgestaltung; ein hohes Mass an Identifikation durch persönliche Gestaltungsmöglichkeiten
- ③ **NUTZUNG UND ERSCHLIESSUNG:** Eine gute Vernetzung mit ÖV und LV; Grundversorgung: Eine ausreichende Grundversorgung und ein differenziertes Nutzungsangebot mit Freiräumen
- ④ **WOHLBEFINDEN, GESUNDHEIT UND BEWEGUNG:** Erholungs- und Bewegungsmöglichkeiten in Freiraum und Landschaft, welche die psychische und physische Gesundheit fördern; ein hohes Sicherheitsempfinden und Schutz

ASPEKTE DER DIMENSION UMWELT

- ⑤ **BODEN UND ROHSTOFFE:** Ein haushälterischer Umgang mit dem Boden und den Rohstoffen
- ⑥ **SIEDLUNGSKLIMA:** Der Erhalt eines ökologisch verträglichen und gesunden Stadtklimas sowie einer Reduktion der Luftschadstoffe
- ⑦ **BIODIVERSITÄT:** Hohe Biodiversität im Siedlungsraum
- ⑧ **LANDSCHAFT:** Eine vielfältige Landschaft mit qualitätsvollen Übergängen am Siedlungsrand

ASPEKTE DER DIMENSION WIRTSCHAFT

- ⑨ **LAGEQUALITÄT:** Anstreben hoher Lagequalitäten durch Freiraumqualitäten
- ⑩ **ERREICHBARKEIT:** Eine sehr gute Erreichbarkeit mit ÖV/Velo/zu Fuß
- ⑪ **ANPASSUNGSFÄHIGKEIT:** Eine hohe Nutzungsflexibilität und Gebrauchstauglichkeit
- ⑫ **KOSTEN:** Hohe Robustheit und niedrige Unterhaltskosten



RETO CAMENZIND, *1963, Raumplaner NDS ETH/dipl. Biologe, setzt sich im ARE unter anderem mit den Themen Landschaft und Freizeit auseinander. Zuvor war er in den Kantonen Bern und Schwyz, im Ökozentrum Bern sowie im NFP 25 Stadt und Verkehr tätig.

Weiterentwicklung der gemeinnützigen Wohnsiedlungen in Biel

Sarah Gäumann

sarah.gaeumann@biel-bienne.ch

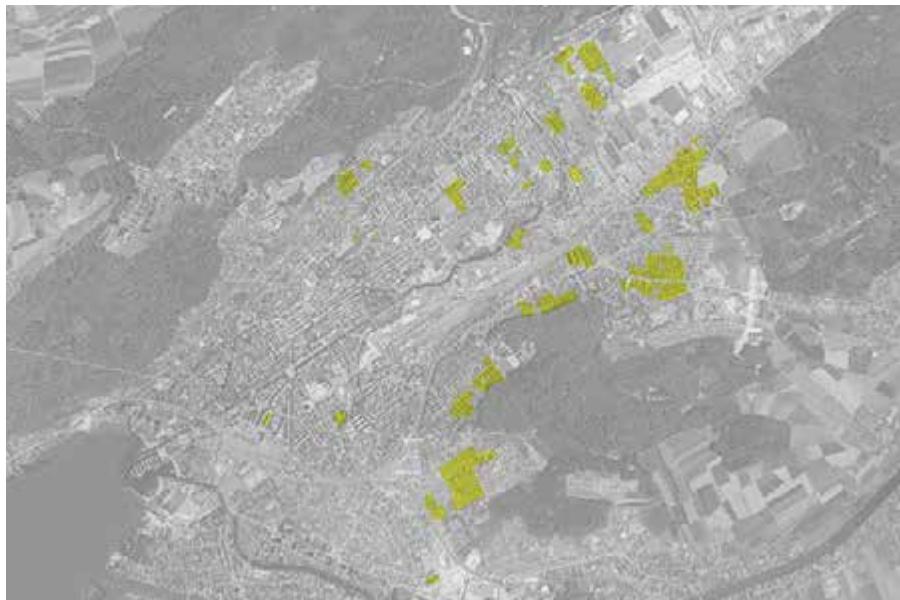
Im Rahmen des Projekts «Abstimmung von Liegenschaftserneuerung und Stadtentwicklung» hat die Stadt Biel die Entwicklungspotenziale der genossenschaftlichen Siedlungen auf städtischen Baurechtsparzellen analysiert. Das Ergebnis sind Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung jeder Siedlung. Diese Empfehlungen sollen bei der Erneuerung der Baurechtsverträge in Zielvereinbarungen einfließen.



Biel zählt heute 31 gemeinnützige Bauträger mit rund 4500 Wohnungen in über 90 Siedlungen. Damit weist die Stadt einen im schweizerischen Vergleich hohen gemeinnützigen Wohnungsanteil von 15 Prozent auf. Dieser soll gemäss dem 2016 erlassenen Bieler Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus bis 2035 auf 20 Prozent steigen, um weiterhin erschwinglichen und qualitativ hochwertigen Wohnraum anbieten zu können und um die soziale Durchmischung der Quartiere zu fördern. Dazu ist auch eine innere Verdichtung der bestehenden Siedlungen nötig.

Stadträumliche und architekturhistorische Analyse als Grundlage

Die Bieler Genossenschaftssiedlungen stehen überwiegend auf städtischen Parzellen, deren Baurechtsverträge zwischen 2016



Übersicht Baugenossenschaften

und 2048 auslaufen. Die Stadt will die Gelegenheit der Vertragserneuerung nutzen, um die Siedlungsqualität und – wo sinnvoll – die Innenentwicklung zu fördern. Dies setzt voraus, dass der gesamte Bestand gründlich analysiert wird sowie Empfehlungen und Handlungsansätze für jede einzelne Liegenschaft erarbeitet werden. Dafür wurde das Projekt «Abstimmung von Liegenschaftserneuerung und Stadtentwicklung» lanciert und als «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014–2018» von den Bundesämtern für Raumentwicklung und für Wohnungswesen unterstützt.

Ziel war es, das Entwicklungspotenzial der bestehenden genossenschaftlichen Siedlungen auf städtischem Grund abzuschätzen. Dabei sollten die vorhandenen Qualitäten berücksichtigt und gestärkt werden. Viele genossenschaftliche Siedlungen weisen eine eher tiefe Bebauungsdichte auf. Gleichzeitig sind zahlreiche dieser Siedlungen wichtige Zeugnisse des baulichen Erbes, wirken identitätsstiftend und prägen das Quartier. Oft sind sie in den Inventaren des Denkmal- und Ortsbildschutzes aufgeführt. Das Spannungsfeld zwischen den gleichberechtigten öffentlichen Interessen von haushälterischer Bodennutzung und von Denkmalpflege respektive Ortsbildschutz konnte im Rahmen einer Interessenabwägung entschärft werden. Dazu wurden entsprechende Grundlagen erarbeitet. Insbesondere bedurfte es einer umfassenden städtebaulichen und architekturhistorischen Analyse aller Genossenschaftssiedlungen.

Potenziale weiterentwickeln

Auf der Basis dieser Analyse konnten die Stärken und Schwächen jeder einzelnen Siedlung identifiziert werden, sei es aus denkmalpflegerischer oder raumplanerischer Sicht, sei es in Bezug auf Nutzungsgrad, Gebäudezustand, Wohnungsgrundrisse oder Qualität der Außenräume.



Diese Beurteilung des Bestands wurde mit den Vertretern und Vertreterinnen der betroffenen Wohnbaugenossenschaften besprochen und konsolidiert. Damit trug der Prozess auch zur Verbesserung des Dialogs zwischen der Stadt und den Genossenschaften bei.

Ausgehend von diesen Beurteilungen wurden Entwicklungsperspektiven für vier Quartiere mit besonders hohem genossenschaftlichem Wohnungsanteil sowie Handlungsempfehlungen für jede einzelne Siedlung erarbeitet. Diese reichen vom integralen Erhalt bis zum Totalersatz. Das weitere Vorgehen für jede Liegenschaft wurde in Form eines Übersichtsplans mit Handlungsansatz zusammengefasst.

↗ https://www.biel-bienne.ch/files/pdf9/Bieler_Modellvorhaben_web_D.pdf

Das Modellvorhaben «Abstimmung von Liegenschaftserneuerung und Stadtentwicklung» schuf eine Grundlage, um die Weiterentwicklung der genossenschaftlichen Siedlungsbestände in Biel städtebaulich und denkmalpflegerisch abzustimmen und um Verdichtungspotenziale zu identifizieren. Auf der Basis der formulierten Handlungsempfehlungen soll die Siedlungsplanung von den Genossenschaften als Bauträgerinnen und der Stadt als Baurechtsgeberin nun partnerschaftlich in Angriff genommen werden. Die Umsetzung wird mit Zielvereinbarungen im Rahmen der Baurechtsverträge für jede Siedlung einzeln gesteuert.

—



SARAH GÄUMANN, *1987, ist Raumplanerin MSc ETH und arbeitet seit 2013 bei der Stadtplanung Biel. Sie hat das Modellvorhaben «Abstimmung von Liegenschaftserneuerung und Stadtentwicklung» als Projektleiterin begleitet.

Metropolitane Tourismusregion – wie Wettstreiter zu Mitstreitern werden

Walter Schenkel
schenkel@synergo.ch

Mit dem Modellvorhaben «Metropolitane Tourismusregion» will die Metropolitankonferenz Zürich die touristische Zusammenarbeit stärken. Ziel ist es insbesondere, die Potenziale des metropolitanen Geschäfts- und Kongresstourismus besser auszuschöpfen. Während das Modellvorhaben punkto Wissenstransfer und Erarbeitung eines Lösungsmodells erfolgreich war, sind bei der längerfristigen Umsetzung die organisatorischen und finanziellen Fragen noch offen.

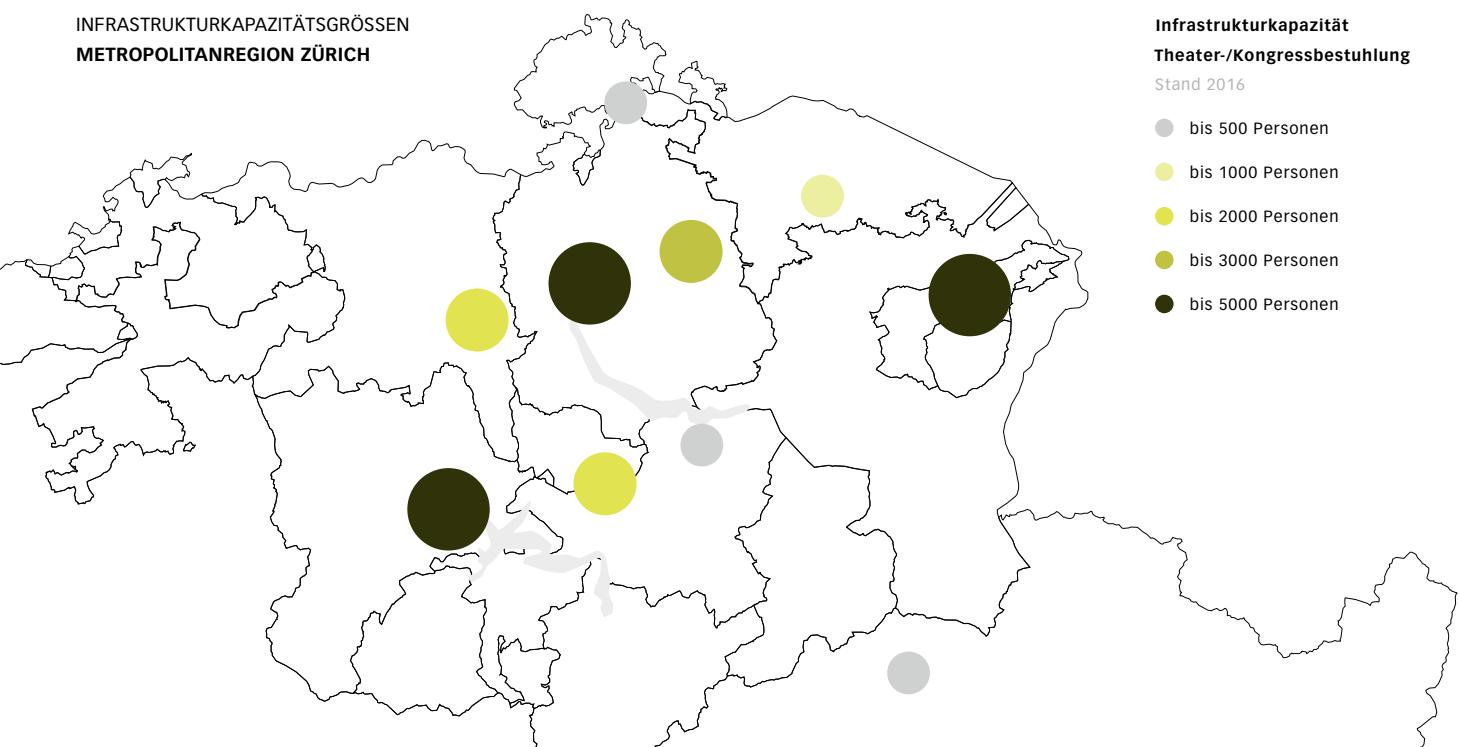
Das Projekt «Metropolitane Tourismusregion» zeigte Schwerpunkte sowie Lücken in den heutigen Tourismusstrukturen und -angeboten im Grossraum Zürich auf. Dabei stand der Geschäfts- und Kongresstourismus im Vordergrund. Ziel war es, eine Orientierungshilfe für alle Anbieter entlang der Wertschöpfungs-

ketten auszuarbeiten und zu etablieren. Diese soll eine aktuelle Marktübersicht liefern und die Chancen einer verstärkten Zusammenarbeit im regionalen Anbietermarkt aufzeigen. Dazu setzte das Projekt bei den Anbietern selbst an. Das Stichwort heisst «Coopetition» – eine Wortschöpfung aus «Kooperation» und «Wettbewerb». Es signalisiert den verschiedenen Anbietern, die auf dem Markt als Konkurrenten auftreten, dass der Metropolitanraum als Ganzes profitiert, wenn sie verstärkt zusammenarbeiten.

Die Kundschaft im Raum halten

Weil Reiseangebote sich weltweit immer mehr ähneln und leichter austauschbar werden, wird Authentizität zum grossen Gegentrend. Die rasante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie sorgt dafür, dass heute New York und Zürich, die Karibik und die Bodenseeregion oder Dubai und Luzern

INFRASTRUKTURKAPAZITÄTSGRÖSSEN
METROPOLITANREGION ZÜRICH



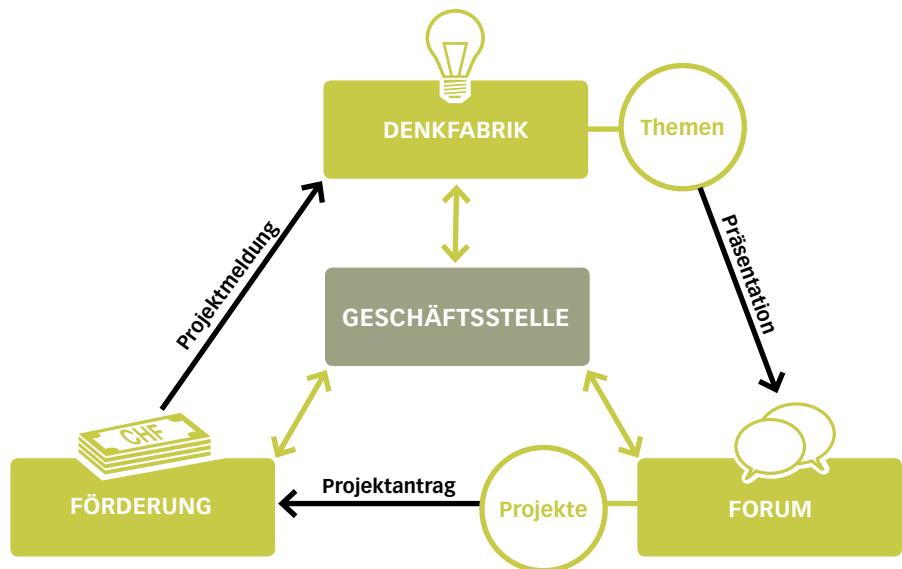
zueinander in Konkurrenz stehen. In dieser globalen Wettbewerbssituation sind die lokalen Unterschiede zwischen Schaffhausen und Luzern oder zwischen Aarau und Frauenfeld keine grossen Trümpfe mehr. Vielmehr sollte es darum gehen, den Raum als Ganzes zu stärken. Denn gesamthaft ist der Metropolitanraum Zürich nicht nur die grösste Tourismusdestination der Schweiz, sondern verfügt – im internationalen Kontext betrachtet – auch über herausragende Wettbewerbsvorteile wie eine erstklassige Lebens- und Umweltqualität, hohe Sicherheit und gute Erreichbarkeit. Deshalb machen sich gemeinsame Anstrengungen bezahlt, um Kundschaft in diesen Raum zu holen, auch wenn beispielsweise Luzern oder Zürich gerade ausgebucht sind.

Diese Herausforderungen dürfen den Bund jedoch nicht daran hindern, selber aktiv zu werden. An diese wichtige Aufgabe ist transparent, lösungsorientiert und partizipativ heranzugehen, indem der Bund zum Beispiel in einem ersten Schritt mit Fachleuten unter Einbezug der involvierten kommunalen, kantonalen und nationalen Behörden konsensfähige Lösungsansätze entwickelt.

Branchencluster als zusätzlicher Antrieb

In einem ersten Analyseschritt zeigte das Modellvorhaben, dass der Metropolitanraum Zürich im nationalen und internationalen Vergleich mit anderen Destinationen über grosse und attraktive Tourismuskapazitäten verfügt. Dabei fällt dem Geschäftstourismus eine wichtige Rolle zu: Jede fünfte Übernachtung kommt im Rahmen einer Geschäfts- oder Tagungsreise zustande. Die Tagungswirtschaft bringt der Schweiz jährlich zwei Milliarden Franken Umsatz. Gleichzeitig fördert der Geschäftstourismus die Nachfrage nach touristischen Freizeitangeboten. Gerade im Metropolitanraum Zürich gibt es attraktive Branchencluster, um die herum der Geschäfts- und Kongrestourismus weiter ausgebaut werden könnte.

DAS LÖSUNGSMODELL POSITIONIERUNG METROPOLITANE TOURISMUSREGION



Um Marktnähe und Akzeptanz zu gewährleisten, wurden die touristischen Regionen und die führenden Kongresszentren ins Projekt eingebunden. Ihre Vertreterinnen und Vertreter erarbeiteten gemeinsam mit Partnern aus Wirtschaft und Verwaltung ein Lösungsmodell, das die Grundlage für ein Netzwerk entlang der Wertschöpfungskette schafft. Das Modell besteht aus drei Stufen: erstens aus einer «Denkfabrik» für die Entwicklung neuer Ideen. Daran schliesst als zweite Stufe ein Forum an, wo die Ideen der Denkfabrik regelmässig zusammen mit einer breiten Gruppe von Führungskräften und Anbietern touristischer Leistungen diskutiert und konkretisiert werden. Auf einer dritten Stufe

würde eine Förderstelle die ausgewählten Vorschläge zusammen mit einer gemeinsamen Geschäftsstelle umsetzen.

Die Trägerschaft, die für das Modellvorhaben zuständig war, konnte wichtige Impulse für das Denken in einem grossen funktionalen Raum geben. Die Metropolitankonferenz Zürich ist jedoch nicht die richtige Organisation, um das vorgeschlagene Lösungsmodell auch umzusetzen und zu finanzieren. Dazu müssten sich die direkt betroffenen Akteure auf eine längerfristig angelegte Umsetzungsstruktur einigen und die nötigen Ressourcen bereitstellen.

↗ www.metropolitanraum-zuerich.ch

↗ http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/files/Metro/user_upload/Dokumente/ThemaWirtschaft/2016_Projektbericht_Positionierung_touristische_Metroregion_Comturey.pdf



WALTER SCHENKEL, *1963, studierte Politologie und ist Geschäftsführer des Vereins Metropolitanraum Zürich sowie Partner der synergo Mobilität-Politik-Raum GmbH in Zürich. Neben dem Mandat für die Metropolitankonferenz forscht, evaluiert und berät er in den Bereichen Stadt-, Quartier- und Arealentwicklung, Raumplanung, Verkehr, Energie sowie Partizipation und politische Zusammenarbeit.

Integrales Einzugsgebietsmanagement als Instrument für eine gesamtheitliche Planung

Stefan Hasler

stefan.hasler@vsa.ch

Die kleinteiligen Verwaltungsstrukturen der Schweiz können zu Nachteilen führen, wie Beispiele aus der Wasserwirtschaft zeigen. Dennoch sind Win-win-Lösungen möglich, wenn Schutz und Nutzung über grössere Gebietseinheiten optimiert werden und es gelingt, die Partikularinteressen der unterschiedlichen Gebietskörperschaften durch faire Lösungen abzugelenken. Die Regionalisierung und ein integrales Einzugsgebietsmanagement könnten dazu beitragen, Pattsituationen zu entschärfen und guten Lösungen zum Durchbruch zu verhelfen.

In den Uferbereichen der Aare zwischen Thun und Bern prallen gleich an mehreren Standorten Nutzungs- und Schutzinteressen aufeinander. So betreibt der Wasserverbund Region Bern (WVRB) in der Belpau das gleichnamige Grundwasserpumpwerk. Die entsprechende Konzession läuft noch bis 2036 und steht damit einer ökologischen Aufwertung der kanalisierten Aare und des angrenzenden grossen Auenschutzgebiets von nationaler Bedeutung im Weg. Der WVRB wäre bereit, die Trinkwasserfassung Belpau frühzeitig stillzulegen. Denn ab 2022 ist eine ausreichende Versorgungssicherheit durch neue Fassungen gewährleistet. Die damit verbundene Aufhebung der bestehenden Grund-



wasserschutzzone würde auch eine Verlegung der Hochwasserschutzdämme ermöglichen. Dadurch käme es wieder zu periodischen Überflutungen der ufernahen Auenwälder mit positiven Auswirkungen auf die Dynamik dieser artenreichen Lebensräume. Die praktische Umsetzung des Projekts schei-

tert jedoch an der Waldnutzung der betroffenen Burgergemeinde. Der Erlös aus dem Holzschnitzelverkauf macht im vorliegenden Fall zwar nur einen geringen Anteil der Walderträge aus. Obwohl es verschiedene Möglichkeiten gäbe, ihre finanziellen Einbussen zu kompensieren, ist die Burgergemeinde gegen-

wärtig nicht verhandlungsbereit. Die Partikularinteressen der Burgergemeinde stehen damit der Umsetzung öffentlicher Interessen von nationaler Bedeutung im Weg.

Die Belpau ist nur eines von mehreren Fallbeispielen im Kanton Bern, bei denen lokale Partikularinteressen die praktische Umsetzung von ansonsten breit akzeptierten Massnahmen für ein Integrales Einzugsgebietsmanagement (IEM) verhindern. Gegenstand des Modellvorhabens «Ausgleichsmechanismen zur Umsetzung von IEM-Massnahmen am Beispiel des Aare- und Gürbetal» war unter anderem auch die Zukunft der seit 1977 betriebenen ARA Gürbetal, die gegenwärtig das Abwasser von rund 15'200 angeschlossenen Einwohnern reinigt. Das geklärte Wasser wird in die kanalisierte Gürbe eingeleitet und macht mehr als zehn Prozent der Abflussmenge aus.

Bedenken gegen Zentralisierung

Diese ungenügende Verdünnung beeinträchtigt die Wasserqualität, weil organische Spurenstoffe – wie Medikamentenrückstände und Pestizide – in der Kläranlage kaum zurückgehalten werden. Gemäss den Vorgaben des Bundes und den Plänen des Standortkantons müssen die Betreiber der ARA Gürbetal deshalb bis spätestens 2035 Massnahmen zur Reduktion der problematischen Mikroverunreinigungen ergreifen. Dafür kommt entweder eine technische Nachrüstung mit einer zusätzlichen Reinigungsstufe oder ein Anschluss an die deutlich grössere ARA Bern in Frage.

Sowohl aus ökonomischer als auch aus ökologischer Sicht wird ein Anschluss der ARA Gürbetal an die ARA Bern als bessere Variante bewertet. Bund und Kanton, die einen Grossteil der Erstinvestitionen finanzieren, haben denn auch klar signalisiert, dass sie ihre Beiträge voraussichtlich nur an den Zusammenschluss ausrichten werden. Neben finanziellen Erwägungen spielen freilich auch emotionale As-

FINANZIELLE AUSGLEICHSMECHANISMEN UND IHRE WIRKUNG	TRADITIONELLE AUSGLEICHSMECHANISMEN					ERGÄNZENDE HANDLUNGSOPTIONEN				
	Gebührenzuschlag	Finanzierungsabgabe	Lenkungsabgabe	Subventionen	Direkte Kompensation	Anreize/Anforderungen bei Subventionen	Aufhebung Zweckgebundenheit	Finanztransfer/Umverteilung	Spezialfonds/Gesamtschweizerischer Fonds	Räumliche und / oder zeitliche Entkopplung
Zu lösende Probleme										
Ökologische Aspekte werden gefördert/unterstützt	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kleinräumige Strukturen werden überwunden	—	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorübergreifende Optik wird gefördert	—	—	—	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorübergreifender und/oder integraler Teil der Planung werden finanziert	✓	✓	—	✓	—	✓	✓	—	✓	—
Akzeptanz wird erhöht	—	—	✓	✓	✓	—	✓	✓	✓	✓
Handlungsdruck wird erhöht	—	✓	✓	✓	—	✓	—	—	—	—
Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern wird herbeigeführt	✓	✓	—	—	✓	✓	✓	✓	✓	✓

pekte eine Rolle. Dazu gehören Bedenken der Gemeinden gegenüber einer Zentralisierung. So lange sich die Schweiz den Luxus von 2200 Gemeinden und 26 Kantonen leistet, dürften solche Bedenken bleiben. Die Zeit für eine grundlegende Strukturreform scheint noch nicht reif zu sein. Deshalb empfiehlt es sich, als Zwischenlösung in jedem Einzugsgebiet mit einem Abstimmungsbedarf eine IEM-Agentur einzurichten. In diesem Rahmen erarbeiten regionale Akteure – in Zusammenarbeit mit Vertretern von lokalen und kantonalen Stellen – eine gesamttheitliche Planung, die dann in der Umsetzungsphase für alle Beteiligten verbindlich ist.

—

↗ <https://epaper.svgw.ch/Epaper/Overview/ViewEdition/965ab384-8291-e711-80d6-005056012bcd>



STEFAN HASLER, *1967, studierte an der ETH Lausanne Kultur- und Umwelt ingenieurwissenschaften. Von 2004 bis 2016 war er für das Amt für Wasser und Abfall (AWA) tätig, ab 2009 als Leiter der Abteilung Siedlungswasserwirtschaft. Seit 2016 ist er Direktor des Verbands Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA).

Unverdächtige Landschaft

Stefanie Pfändler
s.pfaendler@gmail.com



Es ist einfacher, über Landschaftsprojekte zu sprechen, als über die komplexe Richt- und Nutzungsplanung. Das Modellvorhaben Birstalstadt zeigt, wie acht Gemeinden und zwei Kantone durch ein gemeinsames Landschaftsprojekt zu einer übergreifenden Planung fanden. Das Modellvorhaben erteilt damit eine wichtige Lektion für viele kommunale Planungsprozesse.

Die Idee für das Modellvorhaben mit dem umständlichen Namen «Überkommunale Freiflächenkonzeption Birstalstadt» kam Hans-Georg Bächtold an einem späten Abend im Herbst 2005, als er die Vernehmlassung zum kantonalen Richtplan Basel-Landschaft auswertete. Der Geschäftsführer des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins SIA war damals noch Kantonsplaner und hatte an jenem Abend sieben unterschiedliche Stellungnahmen von sieben Birstaler Gemeinden auf seinem Schreibtisch liegen.



Blick über das Birstal: Im Vordergrund das ländliche Pfeffingen, im Hintergrund der Roche-Turm von Basel. Dazwischen die acht Gemeinden, die zur Birsstadt verwachsen sind.

«Das kann ja nicht sein», habe er sich damals gesagt. «Als Kantonsplaner sah ich das Birstal als eine einzige Stadt – wie konnten da die Meinungen derart weit auseinandergehen?»

Die Birs ist ein 75 Kilometer langer Nebenfluss des Rheins. Sie entspringt im Berner Jura, überquert bei Liesberg die Sprach- und Kantongrenze und schlängelt sich durch das felsig zerfurchte Laufental Richtung Basel. Bei der Gemeinde Aesch wird das Relief breiter. Ab hier fliesst die Birs durch den breiten Talboden des Birstals, bis sie nach zehn Kilometern das Basler St. Jakob Stadion erreicht. Unterwegs durchquert sie die sieben Baselbieter Gemeinden Aesch, Pfeffingen, Reinach, Arlesheim, Münchenstein, Muttenz, Birsfelden und das solothurnische Dornach.

Ein Raum mit vielen Grenzen

Aus planerischer Sicht ist die Situation im Birstal verzwickt: Die grossen Gemeinden wie Reinach oder Muttenz mit je gegen

20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind eigenständige Städte mit unterschiedlichen Identitäten. Zudem führt die Grenze zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Solothurn mitten durchs Birstal, sogar mitten durch den Bahnhof Dornach-Arlesheim hindurch. Münchenstein und Birsfelden wiederum sind nahtlos mit der Stadt Basel zusammengewachsen und halten politisch umso mehr darauf, zum ländlichen Halbkanton zu gehören. Dieser Kontext zeigt klar: Das Birstal ist ein Raum mit vielen Grenzen.

Hans-Georg Bächtold hielt dies nicht davon ab, den Gemeindevertretern einige Tage nach der Sichtung der Vernehmlassungsunterlagen seine Sicht der Dinge darzulegen. «Das Birstal ist eine Stadt», postulierte er damals in einem Münchensteiner Sitzungszimmer. Die Stimmung wurde sofort frostig. Am nächsten Tag rief ihn ein damaliger Regierungsrat an. Eine Fusion komme nicht in Frage, stellt dieser klar, und solche Aussagen seien künftig zu unterlassen.

Ein Landschaftsprojekt tut keinem weh

Bächtold lacht heute über diese Episode. Damals jedoch versuchte er zu erklären, dass es ihm um etwas ganz anderes ging. «Ich wollte erreichen, dass gemeinsam geplant wird. Und dazu mussten wir nicht fusionieren, sondern erst mal ein gemeinsames Projekt lancieren.» Der Kantonsplaner wollte seine These unter Beweis stellen und so kam es ihm gelegen, dass der Bund mit seinen Modellvorhaben ein geeignetes Instrument anbot. «Ich sagte mir damals: Lass uns über die Landschaft reden. Das tut keinem weh.» Hätte er stattdessen in die Zonenplanung eingegriffen oder ein gemeinsames Richtplankonzept entwickeln wollen, hätte er bei den Gemeinden eine Abfuhr erlebt, ist Bächtold noch heute überzeugt. Aber mit dem unverdächtigen «Landschaftsprojekt Birstal» gelang es ihm, die Gemeindevertreter ins Boot zu holen. «Mir ging es darum,

dass sich alle regelmässig an einen Tisch setzten und anfingen, zusammen zu reden», sagt Bächtold. «Und das haben wir dank der Landschaft an der Birs dann auch gemacht.»

Keine Lösung ohne den Nachbarn

Elf Jahre nach dem Start des Modellvorhabens steht Hans-Georg Bächtold am Siedlungsrand der Gemeinde Pfeffingen und blickt ins Birstal hinab. Es ist ein sonniger, warmer Tag und auf dem Talboden breitet sich ein Einfamilienhausteppich aus, den Bächtold «Stadt» nennt. «Wie lässt sich eine solche Stadt vernünftig gestalten?», fragt der 65-Jährige und deutet auf unsichtbare Gemeinde- und Kantonsgrenzen, die Reserveflächen, die trennende Autobahnschneise. Und auf die Birs.

Noch bevor das Flussufer erreicht ist, stehen wir im Stadtzentrum von Aesch und schreien einander an. Denn die Hauptstrasse, die auch so heisst, ist dermassen stark befahren, dass unser Gespräch im Lärm untergeht. «In den Neunzigerjahren zogen die Städter aufs Land und die Dörfer boomten, doch diese Zeiten sind vorbei», stellt Bächtold nüchtern fest. Das Wachstum stagniert, inzwischen stehen im Zentrum von Aesch immer mehr Wohn- und Gewerbeblächen leer. «Die Gemeinden müssen sich fragen, mit welchen Standortvorteilen sie heute noch punkten können.» Zu jeder Villa in Pfeffingen gehören ein oder zwei Autos und der Anfahrtsweg führt mitten durch Aesch hindurch. «Würden sich beide Gemeinden stärker als Einheit betrachten und wäre Pfeffingen genauso daran interessiert, dass das Zentrum von Aesch floriert – dann sähe die Verkehrsführung anders aus.» Solange man sich jedoch nur für die freie Fahrt interessiere, seien solche Herausforderungen für Aesch alleine kaum lösbar, ist Bächtold überzeugt. Am Ende verlieren beide Gemeinden. «Verschwinden die Läden aus Aesch, büsst auch das dahinter liegende Pfeffingen an Attraktivität ein.»

Der Fluss als Entwicklungsmagnet

Unten an der Birs schlängelt sich ein schmäler Weg dem Ufer entlang. Der Pfad ist das sichtbare Produkt des Modellvorhabens. Die acht Gemeinden setzen sich zusammen und planen einen durchgängigen Weg, der

inzwischen bis zum Basler St.-Jakob-Stadion reicht. Teils nur Trampelpfad, teils breit ausgebaut, bildet der Uferweg das verbindende Element zwischen den Gemeinden. Am anschaulichsten ist die Wirkung des Modellvorhabens in Reinach. Hier liegt die Reinacher Heide, auf deren konsequenter Schutz man



So sieht es aus, wenn die Birs mehr Platz erhält: renaturierter Flussabschnitt.



Viel Verkehr im Dorfzentrum von Aesch: Lösungen wird die Gemeinde nur zusammen mit ihren Nachbarn finden.



Die Grenze zwischen den Kantonen Solothurn und Basel-Landschaft führt durch den Bahnhof Dornach-Arlesheim hindurch.

sich nach langem Tauziehen einigen konnte. Seither müssen Hunde draussen bleiben – der Naturschutz hat Vorrang. Diese Massnahme sorgte für viel Unmut, war laut Bächtold jedoch ein wichtiger Kompromiss.

Etwas weiter flussabwärts folgt ein renaturierter Abschnitt. Breite Wege führen dem Ufer entlang, auf kleinen Pfaden gelangt man direkt ans Wasser. Kinder spielen am Fluss, ein Jogger kühlte die Füsse im Wasser. «So kann es aussehen, wenn man der Birs mehr Platz gibt», sinniert Bächtold. Das Modellvorhaben habe erste Projekte ausgelöst, doch noch gibt es viel zu tun. Es braucht weitere gemeinsame und vermehrt auch städtebauliche Projekte.

Zum Beispiel hier: Etwas unterhalb des Nepomukplatzes in Dornach stehen neue Wohnblöcke. «Sie werden mit «Wohnen am Wasser» vermarktet und gehen weg wie warme Brötchen», sagt Bächtold. Von Leerstand wie in Aesch ist keine Rede. Und das, obwohl die Bauherren ihr Versprechen kaum halten können: Die Birs ist hier kanalisiert, von den neu-

en Wohnungen ist der Fluss durch eine dicht bewachsene Böschung getrennt. Ans Wasser gelangen die Neuzüger nicht. «Hier müsste man das Potenzial des Wassers viel besser nutzen», findet Bächtold. Doch dafür brauchte es halt wieder ein gemeinsames Projekt. Geeignete Orte gibt es im Birstal viele: Zwischen Aesch und Münchenstein liegen direkt am Fluss vor allem Industriearale und Brachen. Die meisten befinden sich in Umwandlungsprozessen, das Entwicklungspotenzial ist riesig. Der Fluss, so Bächtold, könnte für das Birstal eine wichtige Rolle einnehmen. Er könnte dem Raum Struktur geben, Innentwicklung auslösen, der Region eine gemeinsame Identität geben. «Doch dazu müsste man diese Planungen proaktiv an die Hand nehmen, entsprechende Vorstellungen entwickeln und diese mit Projekten umsetzen. Das kann keine Gemeinde alleine tun.»

↗ Siehe «Hochparterre»-Themenheft 2007: **Die Birsstadt; Sieben Gemeinden – eine Behauptung** (mit Manifest von Susanne Fischer und Hans-Georg Bächtold).

↗ Metron: **Raumkonzept Birsstadt 2035**



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

Die Birsstadt wird Realität

Über zehn Jahre nach der denkwürdigen Sitzung in Münchenstein, am 3. Februar 2018, gründeten die Gemeinden im Birstal den Verein Birsstadt. Mit der neuen Organisation soll die regionale Zusammenarbeit intensiviert und professionalisiert werden. Ein gutes Jahrzehnt nach Beginn des Modellvorhabens wurde die Zusammenarbeit damit institutionalisiert. Und den Gemeinden ist es ernst: Der Verein richtete eine eigene Geschäftsstelle ein; dessen Tätigkeit wird von allen Gemeinden mit einem Franken pro Einwohner und Jahr finanziert. Auch der Name des Vereins deutet darauf hin, dass Bächtolds Botschaft inzwischen angekommen ist. «Es hat lange gedauert», räumt dieser ein, «aber vielleicht gehört das in der Schweiz dazu. Die Schritte sind klein und die Prozesse langsam, aber dafür entsteht etwas Langfristiges, an das alle glauben.»

2016 haben die Gemeinden der Birsstadt ein gemeinsames Raumkonzept entwickelt. Damit existiert nun erstmals eine gemeinsame Grundlage, mit der man sich bei den Kantonen Gehör verschaffen kann. Das ist neu. Das Beispiel Birsstadt ist laut Bächtold typisch für schweizerische Planungsprozesse. Die Vorbehalte, gemeinsam verbindliche Strukturen zu schaffen und überkommunal zu planen, seien gross. Das Modellvorhaben zeige aber, dass Projekte helfen können, diese Hürden zu überwinden. Sie bewirken, dass man einander kennenlernt, gegenseitig profitiert und mit der Zeit den Mehrwert der Zusammenarbeit erkennt. Das Modellvorhaben hat somit viel mehr bewirkt als blos einen neuen Uferweg. Es hat gezeigt, dass eine Birsstadt möglich ist.

Bauliche Innenentwicklung ist nur die halbe Miete



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

paul.schneeberger@nzz.ch

Die Schweiz befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen knappem Boden und hohem Wohlstand. Die Problematik des knappen Bodens ist in aller Munde. Spätestens mit der Revision des Raumplanungsgesetzes vor fünf Jahren wurde ein rechtlicher Rahmen für eine effizientere Bodennutzung gesetzt. Mit dem hohen Wohlstand ist es wie mit dem lieben Geld: Man profitiert gerne von seinen Annehmlichkeiten, aber man redet oder schreibt ungern darüber.

Wird der Wohlstand dennoch thematisiert, dann geschieht das auf Umwegen. Zum Beispiel über eine Analyse zum Wohnflächenbedarf pro Kopf der Schweizer Bevölkerung nach Herkunftsland, wie sie das Beratungsunternehmen Wüest Partner in seinem Immo-Monitoring 1/2018 vorgenommen hat. Mit 50,9 Quadratmetern belegen hierzulande die Niederländer den Spitzenplatz, vor den Briten mit 48,7 Quadratmetern und den Schweizern mit 48,4 Quadratmetern. Ähnlich viel Wohnraum beanspruchen Personen mit Wurzeln in unseren Nachbarländern. Das Schlusslicht der Statistik bilden mit 22,3 Quadratmetern pro Kopf Menschen aus dem Kosovo.

Neben der Haushaltsgrösse habe der Bruttolohn einen «entscheidenden Einfluss auf den Flächenverbrauch», schreibt Wüest Partner. Zuwanderer, insbesondere aus Nordeuropa und Übersee, haben einen überdurchschnittlich hohen Bildungsgrad und damit ein hohes Einkommen. Angesichts der steigenden globalen Arbeitsteilung darf für die Schweiz eine weitere, zumindest relative Zunahme von Arbeitsplätzen erwartet werden, die höher oder hoch qualifizierte Zuzüger in unser Land bringt. Das dürfte den Zielkonflikt zwischen knappem Boden und hohem Wohlstand noch akzentuieren.

Angesichts dieser Perspektive ist eine dezidierte bauliche Entwicklung nach innen mehr denn je eine Notwendigkeit. Allerdings ist sie nur die halbe Miete. Wenn aus ihr lediglich ein Umbau von Aussenraum in Innenraum resultiert, so dass am Ende trotz zusätzlich gebauter Masse auf derselben Grundstücksfläche im besten Fall gleich viele Menschen wohnen und arbeiten wie zuvor, dann hat sie ihr Ziel verfehlt. Anhaltspunkte für eine solche Entwicklung bieten die Einwohnerzahlen der grossen Städte. Hier wurde über zwei Jahrzehnte hinweg intensiv und ergänzend gebaut, mit dem Ergebnis, dass sie heute wieder annähernd gleich viele Menschen beherbergen wie zur Zeit ihrer grössten Bevölkerungszahlen. Zürich zählte 1961, bei einer we-

sentlich geringeren baulichen Ausdehnung, 440'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Nach einem Rückgang auf 350'000 in den Neunzigerjahren strebt diese Zahl nun wieder gegen 420'000.

Selbst dort, wo auf dem Reissbrett alles richtig gemacht wird, kann der Wohlstand die angestrebte Wirkung verwässern. Nehmen wir das Beispiel eines bahnhofsnah gelegenen Mehrfamilienhauses in einer Kleinstadt im Mittelland. Wie im Lehrbuch, das bekanntlich zentrumsnah bauliche Dichte und gemischte Nutzungen postuliert, wurden hier nach einem Architekturwettbewerb 30 Wohnungen erstellt, ohne die das benachbarte Dienstleistungsunternehmen seinen Verwaltungskomplex nicht hätte erweitern dürfen. Die Bewohnerschaft des Hauses ist gut durchmischt, die Nationalitäten sind zahlreich, Familien gehören ebenso dazu wie ältere Menschen.

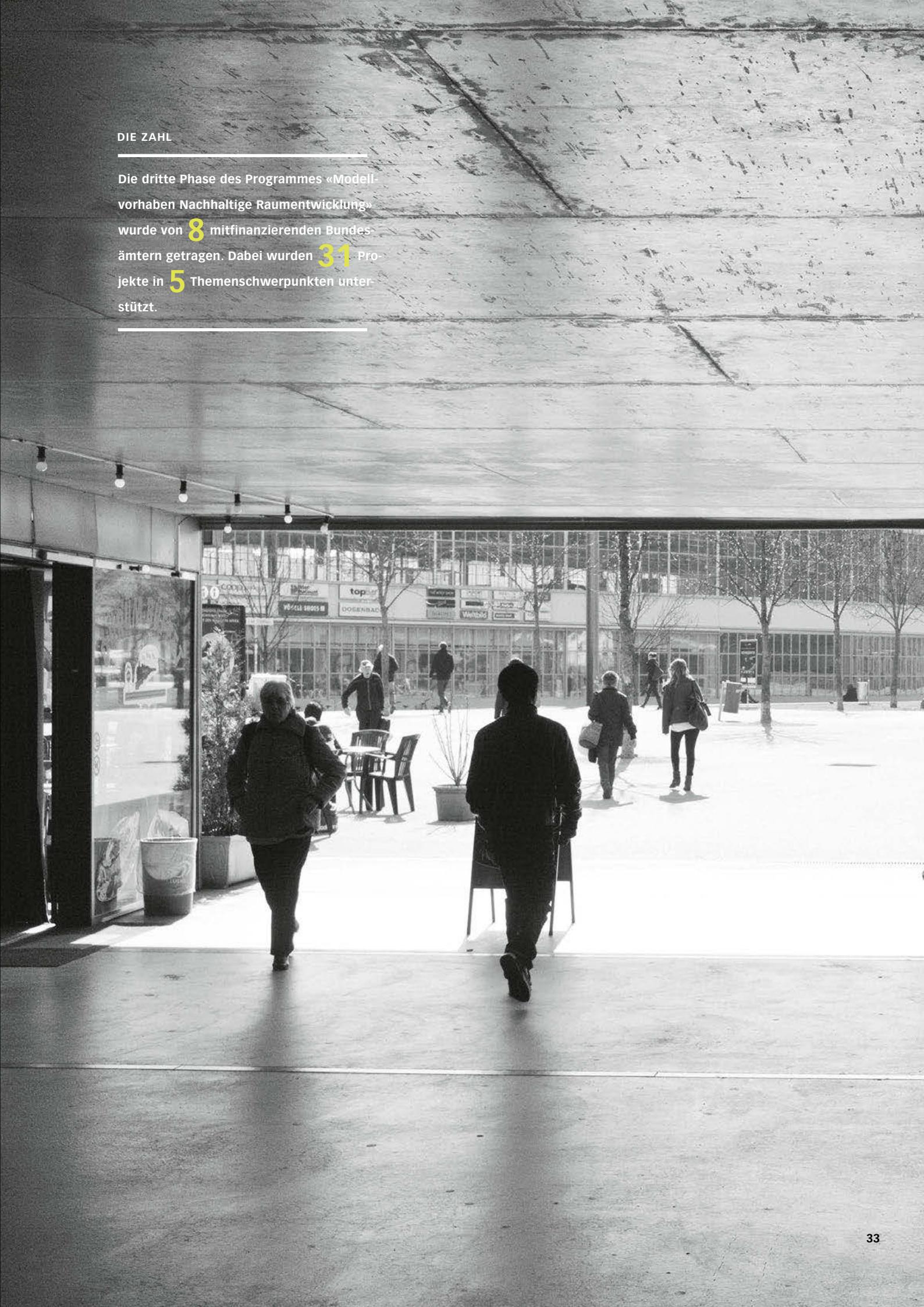
Faktisch ist das Haus allerdings weniger intensiv bewohnt, als die theoretische Belegung erwarten lässt. Da ist nicht nur die Fünfzimmerwohnung, die von einer Auslandschweizerfamilie bloss während weniger Ferienwochen belegt wird. Viele der Wohnungen konkurrieren mit Zweitwohnungen in den Bergen oder am Meer; sie stehen deshalb de facto oft leer. Und dann sind da noch die Einkaufsgewohnheiten jener, die für ihre neue Wohnung vorbildhaft ihr altes Einfamilienhaus aufgegeben haben: Trotz Gehdistanz zu Bahnhof und Stadtzentrum fahren sie weiterhin per Auto ins Einkaufszentrum in der Agglomeration, weil dieses ihnen von früher vertraut ist.

Ein solches «verhaltensmässiges Unterlaufen» der Siedlungsentwicklung nach innen, die ja auch zu einer Welt der kurzen Wege führen soll, gehört zu den Kehrseiten der individuellen Freiheiten in unserer Gesellschaft. Hier mit Mitteln wie Belegungsvorschriften gegensteuern zu wollen, widerspräche unserem gesellschaftlichen Grundprinzip der Eigenverantwortung. Dennoch darf die bauliche Entwicklung nach innen nicht auf Dauer eine Hohlform bleiben, sondern muss die Bodeneffizienz wirklich steigern. Die Hoffnungen, dass dies dereinst gelingen wird, beruhen darauf, dass sich die Werthaltung insbesondere auch der Einkommensstärkeren verändert: in Richtung weniger Wohnraum pro Kopf und hin zum Langsamverkehr. Wenn Geld in unserem Land nicht losgelöst von Geist verdient wird, sind die Voraussetzungen dafür günstig.

—

DIE ZAHL

Die dritte Phase des Programmes «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» wurde von **8** mitfinanzierenden Bundesämtern getragen. Dabei wurden **31** Projekte in **5** Themenschwerpunkten unterstützt.





« Les projets-modèles pour sortir des sentiers battus »



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

Un modèle ? Ce mot nous fait penser au modélisme ferroviaire, aux maquettes, aux modèles urbains ou aux modèles climatiques. Le modélisme, la modélisation et les modèles servent à décrire des objets et à expliquer des situations; ils se présentent souvent sous forme de modèles réduits (trains et autos miniatures). On construit parfois des modèles à partir d'hypothèses afin de tester des théories et de découvrir des interrelations. La modélisation architecturale, quant à elle, permet de visualiser des variantes de projets d'aménagement ou de construction. Personnellement, j'apprécie tout particulièrement le processus de modélisation dans le cadre d'un travail participatif de conception ou de critique. Autrefois, produire une maquette était synonyme de travail manuel long et laborieux, à partir de cubes de polystyrène et de bois de balsa. Aujourd'hui, il est facile d'utiliser le monde virtuel pour créer des modèles 3D et retoucher nos projets.

Depuis 2008, l'ARE conduit, en collaboration avec divers offices fédéraux, des processus de « projets-modèles ». Contrairement aux modèles virtuels évoqués ci-dessus, nos projets-modèles sont des laboratoires grandeur nature dans lesquels sont expérimentées de nouvelles approches. Ils ont un rôle incitatif pour les acteurs locaux, régionaux ou cantonaux qui développent et testent des projets novateurs. Ces expériences – qui constituent aussi bien des exemples de réussite que de difficultés rencontrées – peuvent ainsi profiter à d'autres régions et communes qui ne sont par conséquent pas obligées de réinventer la roue.

Les enseignements tirés des projets-modèles fournissent également de précieuses informations à la Confédération, lui permettant d'adapter et de développer ses politiques à incidences territoriales. Cet aspect est à la fois important et nécessaire. En effet, la Suisse souhaite encore améliorer sa qualité de vie déjà élevée, tout en menageant son sol et son environnement.

Les projets-modèles de troisième génération (2014–2018) ont été axés sur la qualité du milieu bâti – notamment sur les aspects du logement et des loisirs –, ainsi que sur la gestion des espaces fonctionnels et des ressources naturelles. Il ressort de l'évaluation et de la mise en valeur de la trentaine de projets mis en œuvre qu'un engagement modeste de la Confédération peut susciter des approches diversifiées contribuant au développement durable.

La présente édition du *forum du développement territorial* rend compte des connaissances acquises. Nous espérons ainsi que l'élan donné par les projets-modèles sera contagieux et encouragera les autorités communales, les cantons, les propriétaires, les architectes et les responsables de la promotion économique régionale à sortir des sentiers battus. En effet, nous bénéficierons toutes et tous d'un territoire développé de manière cohérente grâce à des démarches novatrices axées sur la durabilité.

(traduction)

Les projets-modèles: des laboratoires pour un développement territorial durable

Melanie Butterling
melanie.butterling@are.admin.ch



Huit offices fédéraux ont pris part à la troisième étape du programme de Projets-modèles pour un développement territorial durable en soutenant 31 projets. Les projets-modèles 2014–2018 donnent la priorité à cinq axes thématiques: mettre en œuvre l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti; aménager les espaces ouverts dans les agglomérations; créer une offre de logements suffisante et adaptée aux besoins; soutenir l'économie dans les espaces fonctionnels; enfin utiliser et valoriser durablement les ressources naturelles.



Avec les projets-modèles, la Confédération soutient des projets d'acteurs locaux, régionaux ou cantonaux qui expérimentent, en collaboration avec des hautes écoles spécialisées (HES) et des bureaux d'aménagement privés, de nouvelles approches pour mettre en œuvre un développement territorial durable. Conformément aux objectifs du *Projet de territoire Suisse*, ces expériences novatrices visent à améliorer la qualité de vie et la compétitivité de la Suisse et à renforcer la collaboration entre les régions, et au sein de chacune d'elles.

Les projets-modèles sont en quelque sorte des laboratoires permettant de tester de nouvelles méthodes, approches et procédures. Ils complètent de manière ciblée les instruments existants du développement territorial durable et fournissent aux régions et aux entités responsables des projets des enseignements, des expériences et des résultats. La Confédération, quant à elle, y trouve des informations pour adapter et développer ses politiques à incidences territoriales.

Ce programme est dirigé par l'Office fédéral du développement territorial (ARE); y sont associés le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ainsi que les Offices fédéraux de l'en-

vironnement (OFEV), de l'agriculture (OFAG), du logement (OFL), de la santé publique (OFSP), des routes (OFROU) et du sport (OFSPO). De plus, l'Office fédéral de la culture (OFC) a fourni des conseils techniques sur certains projets-modèles. Sur les 149 projets déposés, la Confédération en a sélectionné 31, qui ont bénéficié ensemble d'un soutien de 3,4 millions de francs pour la période 2014 – 2018.

La première génération de projets-modèles – qui se limitait à l'époque à la politique des agglomérations – a été lancée en 2002. Il s'agissait de renforcer les espaces fonctionnels permettant de structurer des entités d'agglomération ad hoc. Compte tenu des premiers succès engrangés, les processus de projets-modèles ont été poursuivis en 2007 sur la base du *Rapport 2005 sur le développement territorial*. Une deuxième génération de projets-modèles intitulée Projets-modèles pour un développement territorial durable a donc été lancée. Elle mettait l'accent sur le développement durable de l'urbanisation, la concertation dans les secteurs stratégiques des agglomérations, la collaboration régionale et suprarégionale ainsi que les synergies à exploiter dans les espaces ruraux.

Les projets-modèles poussent à l'innovation

La Confédération souhaite contribuer à la mise en œuvre d'une politique de développement territorial durable par des incitations financières, des conseils techniques et des exemples instructifs. Les priorités sont les suivantes:

- promouvoir la collaboration et la coordination horizontales et verticales;
- constituer des réseaux de partenariats;
- mettre en valeur le potentiel des régions;
- promouvoir une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti;
- aménager des espaces ouverts diversifiés et des zones de détente dans les agglomérations;
- soutenir l'économie locale;
- construire des logements à prix abordable; enfin
- utiliser les ressources naturelles de manière durable.

Par cet instrument, la Confédération souhaite insuffler une dynamique sur le long terme. Les acteurs locaux, régionaux ou cantonaux sont incités à expérimenter des idées novatrices dans les domaines prioritaires



définis par la Confédération, et à explorer de nouvelles approches et procédures. Par ailleurs, les bonnes pratiques expérimentées dans les projets-modèles peuvent être reprises dans d'autres régions. Le financement initial accordé par la Confédération, même limité à trois ou quatre ans, permet souvent aux acteurs régionaux et locaux d'inventer de nouvelles pratiques pour surmonter des blocages.

Tirer les enseignements des projets-modèles et les communiquer

Certains projets-modèles ont fait l'objet d'un rapport de synthèse approfondi qui résume

les enseignements et formule des recommandations. Les thèmes suivants ont été abordés:

→ importance des exigences de qualité dans la mise en œuvre de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti pour parvenir à une densification de qualité (*Mettre en œuvre l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti*);

→ promotion économique efficace pour surmonter les limites administratives (*Favoriser l'économie dans les espaces fonctionnels*);

→ adaptation du parc immobilier existant, préservation et création d'une offre de loge-

ments à prix abordable et identification des défis liés au logement dans les régions touristiques (*Créer une offre de logements suffisante et adaptée aux besoins*);

→ aspects qualitatifs de l'aménagement des espaces ouverts et bienfaits sur la santé de la planification intégrée, de l'aménagement, de l'équipement et de la sauvegarde de tels espaces dans les agglomérations et à leur périphérie (*Aménager les espaces ouverts dans les agglomérations*);

→ gestion intégrée de l'eau, résolution des conflits entre le développement territorial et l'agriculture, utilisation de la biomasse et

des ressources naturelles (*Utiliser et valoriser durablement les ressources naturelles*).

Un rapport complémentaire présente une sélection de projets-modèles dans les domaines de l'urbanisation et de l'aménagement des espaces ouverts; il montre leur impact sur les aspects qualitatifs de la densification.

De plus, pour mieux faire connaître les expériences et les enseignements des projets-modèles, la revue *Hochparterre* publiera en août 2018 un cahier thématique entièrement consacré à cette question.

Plus-value et utilité des projets-modèles

L'évaluation des Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014 – 2018 montre qu'à sa troisième génération, cet instrument reste très précieux, notamment parce qu'il encourage la collaboration entre différentes institutions.

Au niveau régional, les projets-modèles pour un développement territorial durable ont sans nul doute contribué à améliorer la collaboration entre les communes et les cantons. Les régions et les communes impliquées ont pu partager une vision qui dépasse leurs limites administratives, et coopérer au sein d'espaces fonctionnels. De nouveaux réseaux de partenariats et de nouvelles structures de gouvernance ont ainsi vu le jour. Les projets-modèles ont généré des connaissances, des directives, des notices explicatives et des plans-modèles transposables, d'ailleurs déjà partiellement repris dans d'autres régions. Ils ont aussi permis d'utiliser plus efficacement le potentiel existant, par exemple en augmentant la valeur ajoutée au niveau local ou en améliorant le marketing touristique. Pour certains projets-modèles, l'entité responsable est même parvenue à transposer les résultats obtenus dans des instruments d'aménagement – notamment le projet d'agglomération.



Au niveau fédéral, les projets-modèles sont également une réussite. Cette approche créative ouvre des collaborations horizontales et verticales adaptées aux circonstances. Grâce aux projets-modèles, la Confédération peut améliorer la collaboration intersectorielle et la visibilité des offices fédéraux impliqués dans les domaines concernés. Ainsi, les enseignements tirés du thème Aménagement des espaces ouverts ont débouché sur un échange d'idées auxquelles la Confédération donnera suite au niveau fédéral. De plus, les projets-modèles ont permis de collecter de précieux enseignements pour le Projet de territoire Suisse et la planification dans les espaces fonctionnels. Cet instrument illustre aussi de bonnes pratiques pour mieux mettre en œuvre la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, la politique des agglomérations, la politique des espaces ruraux et des régions de montagne, ou encore pour promouvoir un cadre de vie favorisant l'exercice physique.

Les projets-modèles enseignent comment cordonner des politiques sectorielles, mais leur ambition ne se limite pas à cela: ils montrent aux acteurs des politiques à incidences territoriales comment coopérer entre eux d'une manière nouvelle. La troisième génération de Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014 – 2018 a fait l'objet d'un rapport d'évaluation qui conclut à l'utilité de poursuivre l'expérience, car les projets-modèles offrent un cadre ouvert et flexible pour faire évoluer les pratiques.

— *(traduction)*

↗ ARE, Politique des agglomérations de la Confédération, 2010:
Projets-modèles pour l'amélioration de la collaboration dans les agglomérations, Bilan 2002–2007



MELANIE BUTTERLING, *1980, a suivi d'une formation en géographie et géoinformatique. Engagée au sein de l'ARE depuis 2007, elle assure la coordination du programme de projets-modèles pour un développement territorial durable et dirige les travaux relatifs à l'adaptation du développement territorial aux changements climatiques.

L'aménagement du territoire sera à l'avenir fondé sur la participation

André Duss

andre.duss@lu.ch

Bea Durrer Eggerschwiler

beatrice.durrer@hslu.ch

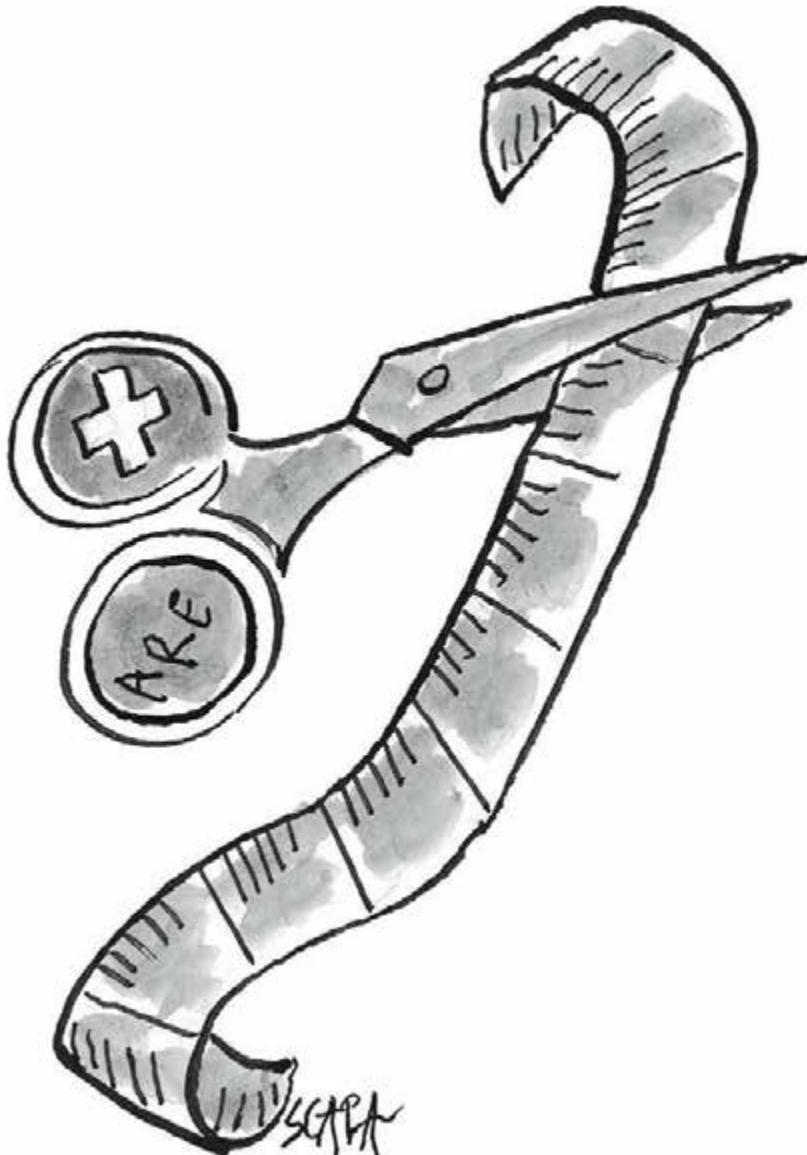
Melanie Lienhard

melanie.lienhard@hslu.ch

Ulrike Sturm

ulrike.sturm@hslu.ch

La mise en œuvre de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti confronte les communes à des situations complexes. Les instruments d'aménagement traditionnels ne suffisent plus; il faut aujourd'hui leur adjoindre des processus de participation sur mesure qui impliquent toutes les personnes concernées. Les communes sont appelées à jouer un rôle plus actif et à faire appel à des personnes au bénéfice de compétences socioculturelles. L'expérience rassemblée par le Réseau coopératif pour le développement à l'intérieur du milieu bâti montre qu'une approche participative augmente, certes, le travail de préparation, mais que le processus de mise en œuvre se déroule dans l'ensemble plus efficacement et débouche sur des solutions de plus grande qualité.



Dans ses tâches d'aménagement, notamment concernant la densification de son milieu bâti, la commune est souvent confrontée à des défis complexes dans les domaines des constructions, de l'aménagement du territoire et des questions sociales. Les propriétaires privés et institutionnels, les artisans,

les commerçants et la population défendent chacun leur vision propre du devenir de leur propriété, de leur voisinage et de leur environnement. Tout projet de densification élaboré sans consultation préalable des personnes concernées déclenche immanquablement une avalanche d'oppositions et de recours.

Toutefois, pour contrer ce phénomène, la commune peut s'engager de manière plus active, par exemple en associant aux discussions les différents acteurs directement ou indirectement concernés par les perspectives d'avenir ou en consultant la population. Elle doit clarifier son positionnement en tant

que territoire de résidence ou siège d'entreprises – le cas échéant à un niveau intercommunal – et indiquer les affectations qu'elle prévoit de développer au cours des dix à vingt prochaines années dans ses différentes zones.

Les stratégies découlent des concepts directeurs

Lorsqu'elle suscite et anime de telles discussions, la commune permet à un grand nombre de personnes de participer plus ou moins étroitement aux processus de décision. Cette large participation valorise la dimension socioculturelle dans les processus d'aménagement local. Elle requiert par ailleurs un solide savoir-faire dans le domaine des techniques d'animation; il n'est pas facile de faire coopérer un grand nombre de personnes et d'aboutir à un résultat.

Les projets-modèles montrent qu'une nouvelle culture de l'aménagement du territoire permet de mener à terme des projets de développement communal complexes, tout en tenant compte des spécificités locales et régionales. En s'engageant de manière proactive, la commune assume un rôle clé dans le déroulement de ces processus. Pour ce faire, elle a intérêt à s'appuyer à la fois sur des experts techniques et sur des animateurs chevronnés; suivant les cas, elle a besoin de spécialistes de l'aménagement du territoire et des transports, d'urbanistes, d'architectes, d'architectes-paysagistes, d'économistes, d'ingénieurs, ou encore de spécialistes de l'animation socioculturelle – donc d'une équipe interdisciplinaire.

La charte ou le concept directeur de l'aménagement communal est l'instrument stratégique clé pour maîtriser le développement de l'urbanisation. Jusqu'ici, cet instrument était surtout utilisé pour planifier des classements en zone à bâtir, qui entraient en force lors d'une prochaine révision du plan d'amé-

nagement communal. Avec cette nouvelle compréhension des procédures, cet instrument devient un outil de pilotage essentiel. Le concept directeur comprend une vision d'ensemble des objectifs de développement, mais aussi un plan et un calendrier de mise en œuvre. Il indique l'importance de chaque portion de territoire, ainsi que les conditions-cadres de leur développement. Il tient compte des intérêts économiques, des questions de mobilité et des enjeux sociaux. Il précise également quels seront les quartiers qui seront développés et la stratégie à suivre pour atteindre les objectifs; enfin, il définit les tâches incombant à la commune.

Diversité des rôles de la commune

Si elle est de taille petite à moyenne, la commune a souvent besoin d'un soutien pour assumer ces tâches. Ses services administratifs ne disposent parfois que de quelques spécialistes; le recours à des bureaux d'aménagement privés permet alors de combler cette lacune. Ces derniers ont donc l'importante tâche de sensibiliser la commune au

rôle qu'elle doit jouer. Le canton peut également apporter son soutien en suscitant réunions ou négociations, ou en soulignant la nécessité de disposer de stratégies.

De plus, les projets-modèles ont mis en lumière l'importance déterminante de la sphère politique. En s'engageant politiquement, la commune peut lancer un signal fort – qui agit comme un catalyseur – pour susciter un processus de développement. Le soutien de tout l'exécutif est toutefois nécessaire car le responsable du département concerné a besoin d'être épaulé. En effet, la question de la répartition des moyens budgétaires ne tarde jamais à être abordée, ce qui peut mettre le développement territorial en concurrence directe avec d'autres tâches communales. Les décisions à prendre ne concernent pas que l'aménagement du territoire, mais aussi des questions fondamentales de gouvernance, par exemple: quel rôle souhaite endosser la commune? Quel développement souhaite-t-elle? Quels acteurs et groupements souhaite-t-elle associer à la démarche? Comment va-t-elle organiser la communication?





La commune est appelée à assumer différents rôles en matière d'aménagement local: elle peut par exemple encourager des processus de développement liés à des intérêts publics tels que les transports, les espaces ouverts, la dynamique socioterritoriale ou les qualités urbaines. Elle peut également accompagner les processus initiés par des groupements de propriétaires, lorsque des intérêts publics prépondérants sont touchés. Cependant, il faut se souvenir qu'en plus de

son rôle d'animation, la commune reste l'instance de contrôle et d'autorisation. Il lui incombe d'apprécier en fonction de chaque situation si elle doit fixer des exigences vis-à-vis des investisseurs et des propriétaires sur la base du concept directeur communal, et comment elle peut encourager le processus par des incitations et des prestations préalables. Elle doit nécessairement adopter un positionnement clair pour faire valoir efficacement ses attentes et exigences.

Une participation sur mesure

Pour mettre en œuvre un processus de densification, divers instruments de planification formels et informels sont à disposition:

→ Dans les procédures formalisées dans la LAT, la participation est exigée par la Confédération. Ce sont ensuite les lois et ordonnances cantonales sur les constructions et l'aménagement du territoire qui règlent les détails.

→ Dans les processus informels, la nouvelle culture de l'aménagement du territoire est intrinsèquement fondée sur la participation, qui peut prendre différentes formes selon l'intensité – information simple, consultation ou coopération.

Une participation bien adaptée à la situation facilite l'acceptation du développement souhaité. La participation doit répondre à plusieurs questions: l'exécutif communal peut-il s'appuyer sur une position solide concernant le développement de l'urbanisation? Quelles sont les questions de fond qui se posent dans cette situation précise? Dans cette commune, la participation est-elle déjà entrée dans les mœurs? Faut-il inclure plusieurs groupes d'acteurs ou la situation n'en concerne-t-elle qu'un seul? Qui doit-on informer, quand et comment?

Une bonne préparation facilite le processus

Lorsque la population est associée au processus, il convient de soigner tout particulièrement la communication entre experts et citoyens. Les approches socioterritoriales basées sur le savoir local et la connaissance de la vie quotidienne jouent un rôle important. Si le projet est complexe, des spécialistes de procédures et de questions de développement socioterritorial – par exemple des animatrices et animateurs socioculturels – peuvent intervenir. Ces personnes joueront le rôle de médiateurs neutres entre les autorités communales, les spécialistes de l'aménagement et la population. La commune sera ainsi épaulée dans la conception et la gestion du processus.

La participation demande du temps et occasionne des coûts, ce qui peut donner l'impression qu'elle renchérit et rallonge les études. Cependant, les avantages l'emportent dans l'ensemble: la participation permet de trouver un équilibre entre les intérêts publics et les besoins d'autres groupes.

gements d'intérêts. Les procédures participatives facilitent la mise à plat des conflits et contribuent à débloquer les situations enlisées. Elles permettent par ailleurs de mobiliser des protagonistes et « ambassadeurs ». Au final, elles permettent en général de raccourcir la durée de mise en œuvre, notamment en réduisant le nombre de recours.

Le projet de développement communal sera d'autant mieux accepté qu'il « colle » à la situation réelle: sélection des questions pertinentes et organisation judicieuse des processus sont capitales lors de la phase préparatoire. Une procédure bien organisée et

ciblée permet de réduire les coûts et l'énergie dépensée. Par ailleurs, cette nouvelle culture de l'aménagement du territoire devrait s'appuyer sur des cours de perfectionnement et des formations ainsi que sur une collaboration entre experts de différentes disciplines.

— (traduction)

↗ Programme Projets Urbains (édit.): **Manuel de développement de quartier. Enseignements pratiques tirés des huit années du Programme « Projets Urbains – Intégration sociale dans des zones d'habitation », Berne, 2017.**



ANDRÉ DUSS, *1974, a suivi des études de géographie et de pédagogie à l'Université de Berne et obtenu un master en aménagement du territoire à l'EPFZ. Chef de projet en développement territorial depuis 2004, il est responsable suppléant de l'aménagement local et régional du Département des constructions, de l'environnement et de l'économie du canton de Lucerne depuis 2017.



BEA DURER, *1964, a suivi une formation en agronomie à l'EPFZ et obtenu un master en développement communal, régional et urbain. Elle travaille depuis douze ans en tant qu'enseignante et cheffe de projet à l'Institut pour le développement socioculturel de la Haute Ecole de Lucerne – Travail social.



MELANIE LIENHARD, *1990, est titulaire d'un bachelor en Urban planning, design & management de l'Université de Londres (University College) et d'un master en Public planning, construction and building technology de la Haute Ecole Technique de Rapperswil. Elle travaille depuis 2013 en tant que collaboratrice scientifique au centre de compétences pour l'économie régionale de l'Institut d'économie régionale et d'entreprise IBR de la Haute Ecole de Lucerne – Economie.



ULRIKE STURM, *1965, a fait des études de philosophie, de littérature allemande, de littérature générale et comparée et d'architecture. Elle est chargée de recherches et enseigne depuis huit ans dans le domaine du développement communal, urbain et régional à la Haute Ecole de Lucerne – Travail social.

Ces auteures et auteurs ont assuré ensemble avec Colette Peter (qui travaillait à la Haute Ecole de Lucerne) la direction du projet-modèle « Réseau coopératif pour le développement à l'intérieur du milieu bâti ».

« Les communes savent qu'elles doivent s'engager activement pour créer plus de logements. »

Interview: Pieter Poldervaart

Photos: Martin Bichsel



La vallée d'Urseren souffre depuis plusieurs décennies d'un fort dépeuplement. Dans le village touristique d'Andermatt Reuss, la société Andermatt Swiss Alps promet de créer 1500 emplois de durée indéterminée dans la région – un défi pour le marché local du logement. Le projet-modèle du canton d'Uri a permis d'expérimenter des solutions novatrices, notamment en transformant des logements de vacances en logements permanents, explique l'aménagiste cantonal Marco Achermann. La conseillère d'Etat Heidi Z'graggen encourage les communes et les propriétaires à profiter de ce nouveau souffle pour revitaliser le cœur des villages.

A moyen terme, 1500 personnes bénéficieront d'un contrat de travail directement ou indirectement lié à l'exploitation du complexe touristique Andermatt Swiss Alps (ASA). Pour quelles raisons cette perspective a-t-elle incité le canton d'Uri à présenter un projet-modèle?

Heidi Z'graggen: Les titulaires de nouveaux emplois touristiques ont dans l'idéal besoin de se loger à proximité de leur lieu de travail. La vallée d'Urseren, c'est-à-dire les communes d'Andermatt, de Hospental et de Realp, disposent d'une offre de logements insuffisante pour répondre à ce boom de nouveaux arrivants. Andermatt a donc favorisé l'assainissement de logements de vacances anciens, pour les louer aux employés du complexe ASA. Cette évolution est saluée dans le village. Elle devrait donc être reprise dans d'autres communes et ne pas se limiter aux logements de vacances. Le projet-modèle peut nous aider à créer plus de logements.

N'est-il pas absurde de promouvoir des logements dans une région qui souffre de dépeuplement?

Marco Achermann: Cela peut surprendre de prime abord. Les habitations vides ne manquent pas dans les montagnes du canton d'Uri, mais leur état ne répond plus aux besoins d'aujourd'hui. La promotion du logement est plutôt l'affaire des villes et des agglomérations. Notre projet-modèle devait donc favoriser une approche différente et permettre en premier lieu d'identifier le type de logements attendu. D'autres régions sont confrontées aux mêmes problèmes; nos conclusions peuvent par conséquent intéresser d'autres cantons.

L'analyse des bâtiments, principal instrument utilisé, a été très efficace. Pourquoi?

Z: Je vous concède que nous n'avons pas réinventé la roue mais que nous avons utilisé un outil existant, le *Netzwerk Altstadt* (Réseau Vieille Ville). Cet instrument permet d'identifier les mesures d'assainissement et les travaux de transformation susceptibles d'améliorer véritablement le confort, et d'estimer la rentabilité de ces travaux. Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures notamment avait déjà recueilli des expériences dont nous avons pu tirer des enseignements. Pour l'analyse des bâtiments, le canton joue un rôle charnière entre des bureaux d'aménagement spécialement formés et les propriétaires intéressés. Ces derniers reçoivent l'analyse à un prix forfaitaire, le canton et la commune ayant participé aux frais par une contribution financière. L'atout majeur de cette analyse est son caractère non contraignant. Le propriétaire n'a pas l'obligation de mettre en œuvre les propositions formulées. Il peut également choisir librement les architectes et les artisans qui feront le travail. Deux des cinq propriétaires qui ont fait procéder à une telle analyse dans le cadre de notre projet-modèle ont entamé des travaux de rénovation.

Les architectes et artisans ne manquent pas. Pourquoi ce coup de pouce?

« Les habitants savent très bien qu'il faut faire quelque chose pour promouvoir le logement. »

Marco Achermann

A: Nombre de propriétaires – souvent des héritiers ou des hoiries – n'habitent plus dans ces bâtiments mais en plaine. Ils ne sont plus en prise directe avec les réalités locales et ont perdu les liens qui les rattachaient au village. De plus, les travaux de rénovation sont rarement évalués dans leur totalité. L'analyse des coûts et du rendement d'une rénovation est souvent très approximative. Cet instrument donne des résultats objectifs.

Z: Une telle analyse est également utile pour étayer une demande de crédit à la banque. En général, pour les projets situés en régions de montagne, les établissements bancaires sont plus « frileux » en matière d'octroi d'hypothèques que pour des projets situés dans des régions en croissance. Une analyse de bâtiment constitue un document d'estimation objectif qui facilite l'octroi d'un crédit.

Les cinq analyses effectuées et les travaux entrepris ne sont qu'une goutte d'eau dans l'océan...

Z: Certainement, mais plus ces analyses et rénovations seront nombreuses, mieux cet instrument sera connu. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous formons quatre autres bureaux en lien avec ce projet-modèle.

Le canton et les communes continueront de verser des contributions de soutien.

Quels sont les autres instruments à la disposition du canton d'Uri?

A: Le canton est sensibilisé à la promotion du logement. Les exécutifs communaux doivent désormais prendre conscience de l'acuité du problème. En 2016, Sisikon a organisé deux soirées de débats – et les autorités ont été surprises du grand nombre de participants. Les habitants savent très

bien qu'il faut faire quelque chose. Cependant, il est également nécessaire d'impliquer dans les discussions les investisseurs du complexe ASA. La nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire apporte une aide bienvenue; elle augmente la pression pour développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et empêcher son étalement sur la campagne.

La capacité financière des communes n'est-elle pas trop faible pour leur permettre d'agir?

Z: Certes, les communes du canton d'Uri n'ont pas suffisamment d'argent pour acquérir du terrain à bâtir ou des immeubles. Au Conseil d'Etat, nous étudions la possibilité de verser des contributions dans d'autres domaines que celui de l'analyse de bâtiments. On pourrait par exemple imaginer accorder un soutien financier aux communes pour la protection des sites – comme cela se fait pour la protection des monuments.

Ces subventions des pouvoirs publics seront-elles compensées à plus long terme par une augmentation des recettes fiscales?

Z: Notre priorité n'a pas été d'augmenter les impôts et les recettes fiscales. Nous avons surtout cherché à conserver nos structures villageoises. Il y a deux possibilités: soit nous restons passifs et assistons impuissants au dépeuplement progressif du cœur des villages, soit nous inversons la vapeur au niveau cantonal et mettons la main au porte-monnaie. L'Etat investit bien des millions de francs dans la construction et l'entretien des routes; cet investissement se traduit par une augmentation des recettes fiscales tout au plus à très long terme.

A: L'analyse de bâtiments n'est ni un projet de développement, ni une planification territoriale, mais a pour but de donner envie de faire bouger les choses à l'échelle des bâtiments. Si le propriétaire se décide à rénover, la transformation est rapide et positive. Par contre, si une commune envisage la rénovation de tout un village, elle a d'autres instruments à sa disposition: concept communal d'aménagement, fiches d'information cantonales que nous avons élaborées grâce au projet-modèle.

Où en sont ces rénovations de village?

Z: Ces processus sont tributaires de l'engagement de personnalités dans la commune.



HEIDI Z'GRAGGEN, *1966. Après avoir suivi une formation pédagogique et enseigné pendant plusieurs années, elle a étudié les sciences politiques aux Universités de Berne et de Genève. Après sa licence, elle a été engagée par l'Université de Berne en tant que collaboratrice scientifique et a rédigé une thèse en vue de l'obtention d'un doctorat. A la tête du Département de la justice du canton d'Uri depuis 2004, elle est en charge de la justice, du développement territorial et de la protection de la nature et du paysage du canton. De plus, elle préside depuis 2018 la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP).

« Nous proposons de mandater un responsable des centres-villages. »

Marco Achermann

Une personne qui a des idées brillantes et enthousiasmantes pourra faire bouger les choses.

A: Il serait plus efficace que l'exécutif communal confie cette tâche à une personne. Nous proposons de nommer un « responsable des centres-villages » dans chaque commune. Cette personne pourrait avoir un rôle charnière entre la commune et les propriétaires fonciers. Mais aucune commune n'a jusqu'à présent fait ce pas.

Que se passera-t-il si les propriétaires tergiversent et si l'offre de logements reste insuffisante et inadaptée?

A: Les situations évoluent en effet lentement, et ce, pour diverses raisons. Dans les horties, la structure même de propriété empêche souvent les rénovations. Par ailleurs, de nombreux propriétaires espèrent pouvoir obtenir de meilleurs prix dans deux ou trois ans. Mais cela peut se retourner contre eux ...

Z: ...notamment lorsqu'il y a une vague soudaine d'investissements dans de grands projets de constructions nouvelles, modernes et bon marché. De grands investisseurs ont déjà mis la main sur de telles surfaces pour construire des logements destinés aux em-

ployés du complexe ASA. Cela contrarierait nos efforts de revitalisation du cœur des villages. Pour Andermatt et la vallée d'Ursen, nous avons créé un groupe d'experts, dirigé par le professeur Bernd Scholl de l'EPFZ, dans le but d'empêcher ce problème. Nous souhaitons que les villages environnants de Göschenen, Hospental, Wassen et Realp puissent également en profiter.

A: A noter que la demande de logements ne suit pas une courbe continue, mais qu'elle croît par à-coups – en fonction de l'ouverture d'un nouvel hôtel, par exemple. En automne 2018, nous risquons de vivre un tel pic de la demande lorsque les quelque 200 collaboratrices et collaborateurs du nouvel hôtel Radisson Blu chercheront un logement.



MARCO ACHERMANN, *1978, a fait des études en aménagement du territoire à la Haute Ecole spécialisée de Rapperswil, puis s'est perfectionné en management public à l'Université des sciences appliquées de Zurich (ZHAW). Avant d'être engagé par le canton d'Uri, il travaillait dans un bureau privé spécialisé dans le développement de projets et l'aménagement du territoire. Il est l'aménagiste cantonal du canton d'Uri depuis 2012.

Avez-vous vos recherches uniquement sur les résidences secondaires, ou vous intéressez-vous également aux immeubles artisanaux ou commerciaux?

A: Göschenen possède quelques auberges vides et inoccupées, mais leur rénovation dans le but de les transformer en appartement représenterait une opération très coûteuse. La transformation de bâtiments commerciaux permettrait plusieurs utilisations qui, séparément, ne seraient plus rentables. A Gurtnellen, par exemple, la paroisse gère également l'agence postale, ce qui lui permet de prolonger ses horaires d'ouverture.

Une augmentation des services entraînerait automatiquement une revitalisation du cœur des villages ...

Z: Bien sûr, mais on ne peut pas inverser le cours du temps. Avant la construction de l'autoroute, Göschenen comptait deux boulangeries et deux boucheries, qui ont disparu aujourd'hui. Cette situation ne résulte pas seulement de la diminution de la population, mais du changement dans les habitudes de consommation. Nous avons pris l'habitude de tout acheter en une seule fois au lieu de nous arrêter dans plusieurs petits commerces. Dans certains villages, comme Bristen, ou dans la vallée du Schächen, des coopératives proposant des produits locaux se sont ouvertes. Il est probable qu'à l'avenir d'autres services seront attendus au cœur des villages, notamment des espaces de *coworking*.

Des emplois sont créés dans l'hôtellerie et la restauration, mais aussi dans les services. L'arrivée d'un coiffeur ou d'un dentiste profite-t-elle à toute la population?

A: Indéniablement. Avec leurs 100 ou 200 habitants, Hospital et Realp ne peuvent plus se payer ce type de service. Andermatt, en revanche, se transforme lentement en un



centre régional, proposant médecins, dentistes, coiffeurs entre autres activités. Ces services de base ont un rayonnement jusque dans les communes environnantes.

L'arrivée de nouveaux employés a-t-elle un impact sur les écoles?

A: Aujourd'hui à Andermatt, les entreprises hôtelières et commerciales occupent essentiellement de jeunes célibataires et peu de familles. Cette situation peut changer – et nous en serions ravis.

Z: Gurtnellen, Wassen et Göschenen possèdent chacune leur école avec deux classes d'enseignement. Il y aurait dans ces bâtiments de la place pour d'autres classes. S'il devait y

avoir davantage de familles à moyen terme, on pourrait mieux utiliser ces trois bâtiments scolaires au lieu d'agrandir l'école d'Andermatt. Cela permettrait aux autres communes de profiter aussi de la croissance. Aujourd'hui déjà, cette évolution est profitable pour les jeunes apprentis: au lieu de se déplacer à Andermatt et d'être obligés de louer une chambre en ville, nombre d'entre eux peuvent faire leur apprentissage dans le village de vacances d'Andermatt.

L'arrivée de nouvelles personnes peut donner lieu à des conflits ...

Z: Il faut se souvenir que le canton d'Uri a toujours été un canton de passage, déjà du temps des muletiers. Les Uranaises et Uranais



« Il est probable qu'à l'avenir, d'autres services seront attendus au cœur des villages, notamment des espaces de *coworking*. »

Heidi Z'graggen

sont habitués aux migrations – que l'on songe seulement au très long chantier de construction du Gothard.

A: Nous avons très vite compris que la situation pouvait générer des problèmes sociaux. Au tout début du processus de développement du complexe touristique, nous avons confié à la Haute Ecole de Lucerne un mandat d'études intitulé *Best Andermatt*. Une enquête sur les conséquences sociales et économiques a été menée auprès de la population locale. Les auteurs de l'étude proposent aussi des mesures, notamment dans leur troisième et avant-dernier rapport.

Z: Nos échanges avec la commune de Zermatt nous ont ouvert les yeux; nous avons com-

pris qu'il fallait éviter une évolution semblable dans le canton d'Uri.

C'est-à-dire?

Z: Le développement de Zermatt et de Täsch nous montre l'exemple à ne pas suivre; nous voulons éviter de créer des ghettos – les employés du tourisme, d'un côté, les autochtones de l'autre. La création de logements pour les nouveaux arrivants dans les structures villageoises anciennes peut éviter une telle ségrégation.

Votre projet-modèle est terminé. Quelle suite allez-vous lui donner?

A: Nous allons approfondir notre approche

à partir de l'analyse de bâtiments, en tirant parti de l'Année européenne du patrimoine culturel 2018. De plus, nous avons créé une plateforme Internet qui donne de nombreuses informations sur la promotion des logements. Ce site présente ce que nous avons réalisé et donne des indications pour la mise en valeur de bâtiments sous-utilisés.

Z: La communication joue un rôle essentiel dans l'ensemble du projet, mais aussi au-delà de nos frontières cantonales. Nous cultivons les échanges d'expériences avec la commune de Zermatt, confrontée à des défis semblables à ceux d'Andermatt, et par ailleurs, nous participons régulièrement aux rencontres organisées dans le cadre de la Conférence des gouvernements des cantons de montagne et du programme *San Gottardo 2020*, qui a encouragé une collaboration entre le canton d'Uri et les cantons des Grisons, du Valais et du Tessin sur la base de la Nouvelle politique régionale de la Confédération (NPR).

— (traduction)

↗ www.ur.ch/wohnraumfoerderung

Urbanisation à l'intérieur du milieu bâti: facteurs de succès

Georg Tobler

g.tobler@raumplan.ch

Les sept projets-modèles consacrés à l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti ont permis d'explorer de nouvelles voies. Il apparaît ainsi que la clé du succès des opérations de densification passe par une attention particulière aux qualités spatiales et à la conception des processus. Une nouvelle culture urbanistique est en train d'émerger, qui donne l'occasion de réinterpréter le rôle de tous les acteurs concernés, et notamment celui des communes.

Une densification réussie est synonyme de qualités spatiales nouvelles, dont la population peut profiter. Mais ces qualités ne naissent pas ex nihilo. L'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti nécessite un engagement fort de l'exécutif communal. La commune doit se garder la possibilité d'influer sur la qualité du tissu bâti et affirmer son leadership dans les négociations. A défaut, les intérêts particuliers risquent de prédominer et des blocages pourront apparaître.

Pour conserver son rôle moteur, l'exécutif communal a intérêt à partager ses objectifs et à fixer des priorités communes pour gérer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Les autorités de la commune de Brigue-Glis se sont dotées d'une Charte du développement territorial, qui a constitué une base concrète pour discuter avec la population et pour négocier avec d'autres acteurs. Dans la vallée de Binn, en Valais, les différents exécutifs des communes ont commandé, sous

ENSEIGNEMENT	Binnatal	Brig-Glis	Val-de-Ruz	Netzwerk	Morges	Bellinzona e Valli	arealplus
Les réflexions sur la qualité complètent les exigences quantitatives	x	x	x		x		
Les exécutifs communaux doivent assumer un rôle proactif	x	x	x	x	x	x	x
Prévoir une participation sur mesure, adaptée aux situations	x	x	x	x	x	x	
Développer un langage commun			x	x			x
Connaître les intérêts et les besoins des participants		x	x	x	x	x	x
Tenir compte de la rentabilité économique				x	x	x	x
Renforcer le rôle des régions dans la mise en oeuvre du développement de l'urbanisation vers l'intérieur	x		x		x	x	x

l'égide de leur région, une étude des qualités du milieu bâti et du paysage, qui a débouché sur l'élaboration d'un plan directeur régional.

Renforcer le pouvoir de négociation de la commune

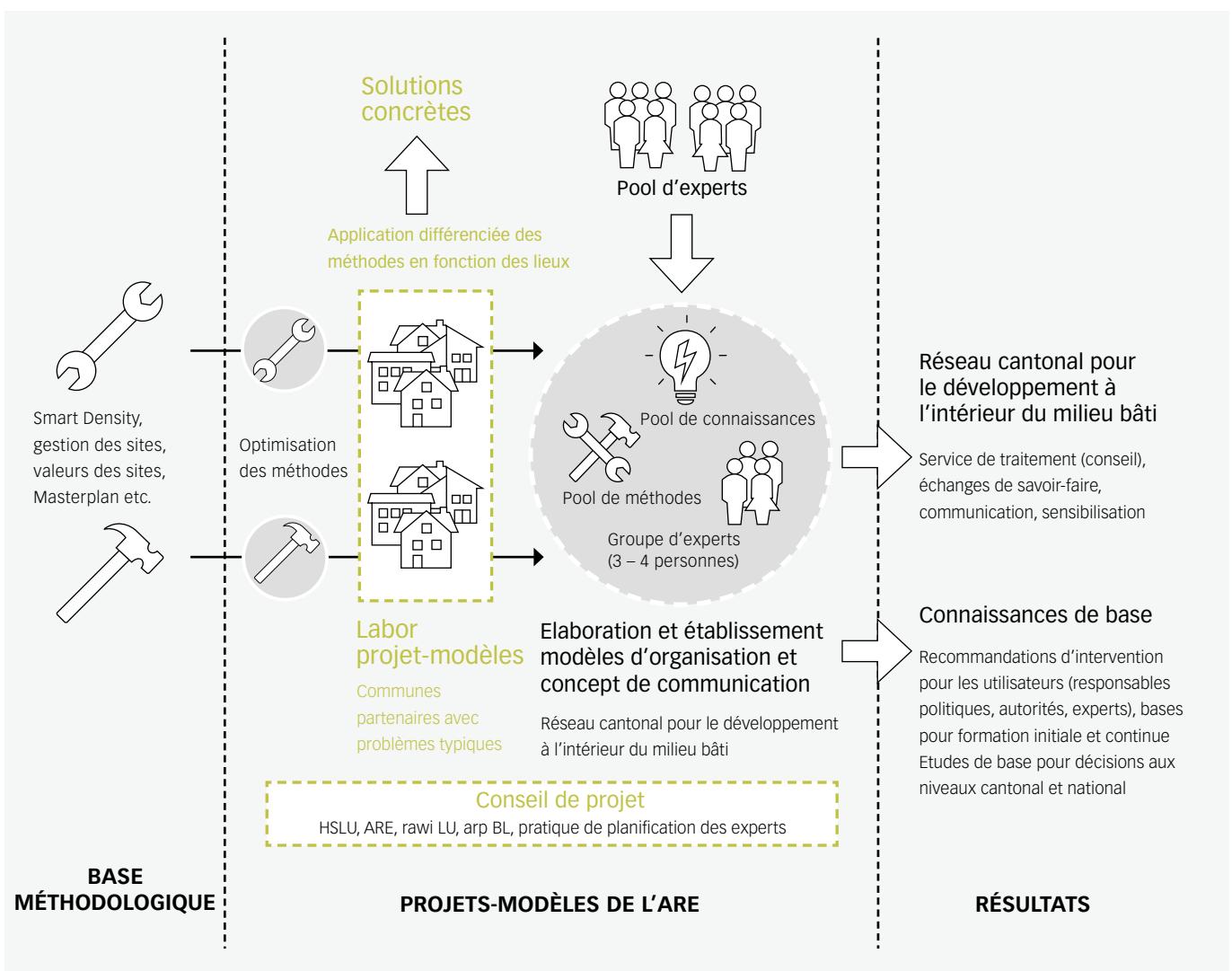
L'exécutif communal peut renforcer son pouvoir de négociation en se renseignant précisément sur la viabilité économique d'une opération de densification et sur les besoins des entreprises locales. L'outil *arealplus* permet de calculer le seuil de rentabilité d'un projet de développement pour un investisseur, ainsi que les coûts techniques qui en résultent pour la commune. La Région-Morges (VD) a mené une enquête auprès des entreprises locales pour connaître leurs objectifs de développement, dans le but de faire une estimation plus précise des possibilités de densification et de requalification des zones artisanales et industrielles. Grâce à une en-

quête menée auprès des propriétaires, la région de Bellinzona et des vallées environnantes a pu optimiser le potentiel d'utilisation des résidences secondaires.

La participation améliore les résultats

Un processus de participation bien réfléchi et adapté à chaque situation facilite l'acceptation des projets de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. En effet, il n'est pas rare que les projets de densification suscitent un certain scepticisme au sein de la population, qui doit d'abord être convaincue de l'utilité de ces projets. Par ailleurs, les propriétaires et les investisseurs défendent leurs intérêts propres.

La Haute Ecole de Lucerne a développé, à l'appui d'études de cas, une méthode qui permet de débloquer les situations bloquées: des entretiens individuels auprès des propriétaires sont suivis d'ateliers très ouverts,



animés par une personne neutre, sans préjuger du résultat. La population ainsi que divers groupements d'intérêts de la commune de Val-de-Ruz (NE) ont élaboré une vision commune des objectifs du développement communal qui a permis de formuler un concept d'aménagement communal. Ce processus participatif sera maintenu et dé-

veloppé lors des futures étapes de la révision du plan d'aménagement local.

L'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti est une tâche complexe et très exigeante pour les personnes concernées. Elle ne pourra être couronnée de succès, et être associée à une qualité élevée de l'urbanisation, que

si la Confédération, les cantons et les communes élaborent ensemble une boîte à outils aussi simple et maniable que possible, qui tienne compte des enseignements tirés des projets-modèles. Pour y parvenir, les communes ont besoin du soutien des cantons et de la Confédération.

— (traduction)



GEORG TOBLER, *1963, est associé et membre de la direction du bureau BHP Raumplan à Berne. Il a été responsable pendant dix ans de la politique des agglomérations de la Confédération et a dirigé de 2011 à 2017 la région de la ville fédérale. Son travail est axé sur le développement régional et les agglomérations.

Comment donner vie aux espaces ouverts

Reto Camenzind

reto.camenzind@are.admin.ch

Lieux de rencontre propices à la pratique du sport, à l'activité physique, à la découverte de la nature et à l'équilibre climatique, les espaces ouverts jouent un rôle important en milieu construit. Or, les espaces verts publics ou privés, les rues de quartier à trafic modéré et les placettes publiques sont souvent monotones et accessibles seulement à un cercle restreint de personnes. La définition d'objectifs de qualité, de même que la participation de la population à un stade précoce du projet sont la condition préalable à la création d'espaces ouverts intéressants.

Les espaces ouverts devraient faire l'objet d'une planification tout aussi approfondie que celle des bâtiments. La réalité est tout autre; les espaces ouverts sont en général négligés. Pourtant, le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti offre l'opportunité de planifier avec soin ces espaces. Des critères de durabilité permettent d'en respecter les fonctions essentielles (voir illustration). Lors de l'expérimentation du projet-modèle *Développement intégré de l'espace non construit dans l'agglomération-centre de Schaffhouse*, une enquête auprès des investisseurs a fait ressortir l'intérêt que présentent les espaces ouverts, dont la qualité peut augmenter la valeur des bâtiments. Pour pouvoir investir dans l'amélioration des espaces ouverts, les investisseurs doivent toutefois connaître précisément les exigences qualitatives des autorités. Un outil de travail mis à disposi-



tion par le canton de Schaffhouse apporte un soutien aux communes, qui peuvent introduire dans les procédures d'autorisation de construire des exigences relatives aux espaces ouverts. Ce premier pas ouvre la voie à une véritable planification des espaces ouverts, souhaitable à long terme.

La participation de la population, une condition essentielle

Le projet-modèle *Des espaces ouverts attrayants à Fribourg grâce à la participation citoyenne* fait l'objet d'une approche plus ponctuelle que celle de Schaffhouse (qui a

planifié et réalisé des espaces ouverts au niveau communal). Dans le cadre d'un projet de revalorisation d'une cour d'école et d'une rue proche de l'école de Marly Cité, 300 élèves ont évalué leur cour d'école et exprimé leurs attentes et idées de requalification. Le personnel enseignant, les autorités scolaires, les parents et l'administration ont également été associés au processus. Les souhaits des élèves ont été transposés sous forme de projets avec variantes, qui ont été soutenus tant par le corps enseignant que par l'administration communale. Les propositions ont été coordonnées avec la planification générale de l'espace. Le bureau d'architecture paysagère qui a développé les variantes était également chargé du processus de participation. Le résultat final est un îlot vert, bien vivant dans le quartier.

La négociation, un passage obligé

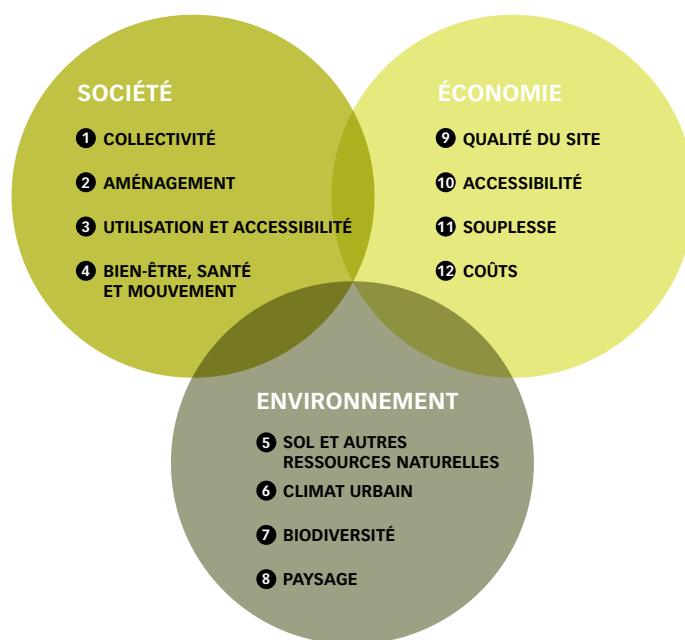
Les conflits d'utilisation sont le lot du vivre-ensemble. Les divergences entre les propriétaires de chiens et les cyclistes, ou entre les jeunes et les personnes en quête de tranquillité, font partie de notre quotidien. Le projet-modèle *Espaces d'activités physique et sportive, de détente et de santé à Winterthur et Dübendorf* porte sur cette thématique. Il ne cherche pas à éviter les conflits, mais montre comment négocier des solutions qui conviennent à tous. Ces processus, qui sont chronophages et laborieux, requièrent beaucoup d'habileté de la part des communes et des propriétaires. En revanche, si l'on souhaite que nos espaces ouverts soient animés et attrayants pour le plus grand nombre, on ne peut échapper à la négociation.

—
(traduction)

Sources

- ↗ Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014–2018
- ↗ Promouvoir le développement de l'espace ouvert dans les agglomérations (2018)
- ↗ L'importance de l'espace ouvert pour un développement vers l'intérieur de qualité Reportage (2018)
- ↗ Les espaces ouverts dans les agglomérations (ARE, OFL, 2014)
- ↗ <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/staedte-und-agglomerationen/freiraumentwicklung-in-agglomerationen.html>

L'ESPACE OUVERT DANS LES TROIS DIMENSIONS



DIMENSIONS DE LA SOCIÉTÉ

- ❶ **COLLECTIVITÉ:** Encourager les contacts sociaux en créant des lieux dédiés aux échanges dans l'espace public et aux lieux de vie et de travail; Bonne acceptation grâce à la participation
- ❷ **AMÉNAGEMENT:** Qualité de l'urbanisme, de l'architecture et de l'aménagement des espaces ouverts; Identification grâce à des possibilités d'aménagement individuelles
- ❸ **UTILISATION ET ACCESSIBILITÉ:** De bonnes liaisons avec les réseaux TP et de mobilité douce; Une offre de base suffisante permettant une utilisation plurielle des espaces ouverts
- ❹ **BIEN-ÊTRE, SANTÉ ET MOUVEMENT:** Des possibilités de bouger et de se reposer pour promouvoir la santé physique et psychique; Sentiment de sécurité et protection contre les nuisances

DIMENSIONS DE L'ENVIRONNEMENT

- ❺ **SOL ET AUTRES RESSOURCES NATURELLES:** Utilisation mesurée du sol et des ressources naturelles
- ❻ **CLIMAT URBAIN:** Bon climat urbain et réduction de la pollution de l'air
- ❾ **BIODIVERSITÉ:** Biodiversité de qualité dans l'espace urbain et la frange urbaine
- ❽ **PAYSAGE:** Un paysage varié et intact avec des zones de transition dans la frange urbaine

DIMENSIONS DE L'ÉCONOMIE

- ❺ **QUALITÉ DU SITE:** Assurer la qualité du site
- ❻ **ACCESSIBILITÉ:** Bonne accessibilité aux réseaux TP et de mobilité douce
- ❾ **SOUPLÈSSE:** Souplesse d'utilisation et adaptabilité
- ❿ **COÛTS:** Solidité et faibles coûts d'entretien



RETO CAMENZIND, *1963, est un aménagiste formé à l'EPFZ (NDS), titulaire d'un diplôme de biologie. Collaborateur de l'ARE, il s'intéresse plus spécifiquement aux thématiques liées au paysage et aux loisirs. Auparavant, il a travaillé dans les administrations cantonales bernoise et schwyzoise, à l'Unité d'écologie urbaine de l'Ökozentrum de Berne et pour le PNR 25 Ville et transport.

Renouvellement des logements d'utilité publique à Biel

Sarah Gäumann

sarah.gaeumann@biel-bienne.ch

Dans le cadre du projet-modèle *Coordination entre assainissement d'immeubles et développement urbain*, la Ville de Biel a pu procéder à une analyse des potentiels offerts par les lotissements de coopératives d'habitation réalisés sur des terrains qu'elle a octroyés en droit de superficie. Ce processus a débouché sur des recommandations concernant le développement de ces lotissements, lesquelles seront intégrées aux conventions d'objectifs élaborées lors du renouvellement des contrats de droits de superficie.

Biel compte aujourd'hui 31 maîtres d'œuvre d'utilité publique, représentant quelque 4500 logements dans plus de 90 lotissements, soit 15 % du parc de logements biénois. Au plan national, la ville affiche donc un taux élevé de logements d'utilité publique. Selon le Règlement sur l'encouragement de la construction de logements d'utilité publique adopté en 2016, cette part doit atteindre 20 % en 2035. Le but est de favoriser la mixité sociale dans les quartiers en offrant des logements de grande qualité à des prix abordables. Une densification des lotissements existants est de ce fait nécessaire.

Analyse urbanistique et historique

La plupart des ensembles résidentiels des coopératives sont construits sur des parcelles octroyées en droit de superficie, dont



les contrats sont arrivés ou arriveront à échéance entre 2016 et 2048. La Ville souhaite saisir l'occasion du renouvellement de ces contrats pour améliorer la qualité des logements et – lorsque cela est judicieux – densifier le tissu urbain. De telles opérations demandent une analyse approfondie du parc immobilier, qui devrait déboucher sur l'élaboration de recommandations et propositions spécifiques. Le projet *Coordination entre assainissement d'immeubles et développement urbain* a été sélectionné par les offices fédéraux du développement territorial et du logement parmi les Projets-

modèles pour un développement territorial durable 2014–2018.

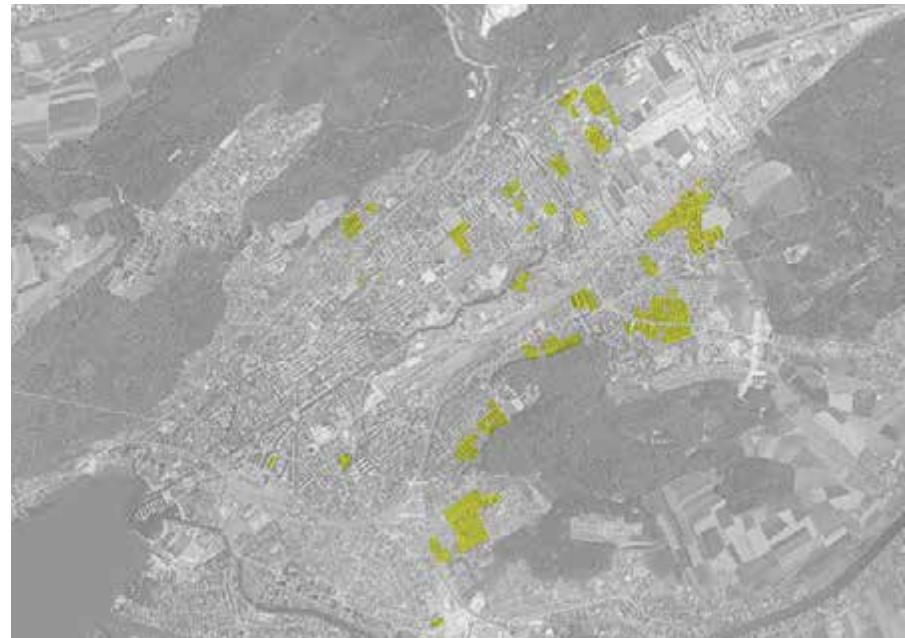
L'objectif était de déterminer le potentiel de développement urbanistique des lotissements coopératifs de la ville. Ce faisant, il importait d'identifier et de valoriser les qualités intrinsèques existantes. Beaucoup de lotissements présentaient une densité de construction relativement faible. Cependant, ces ensembles sont en général des témoins importants de l'héritage architectural, qui marquent l'identité du quartier. Ils sont d'ailleurs souvent répertoriés dans les inven-



taires des monuments et sites. Des études préalables ont fourni des indications permettant une pesée entre intérêts publics équivalents – utilisation mesurée du sol versus conservation du patrimoine ou protection des sites. Cette analyse urbanistique et historique approfondie a touché tous les lotissements coopératifs.

Identifier les potentiels de développement

Cette étude a permis de déterminer les points forts et faibles des divers lotissements



Vue d'ensemble des coopératives de construction

à l'aide de critères tels que la valeur patrimoniale ou urbanistique, la densité d'utilisation, l'état des bâtiments, la typologie des logements ou la qualité des espaces extérieurs. Les analyses ont été discutées avec des représentants des coopératives, qui les ont cautionnées. Le processus a ainsi contribué à améliorer le dialogue entre la Ville et les coopératives.

Ces évaluations ont débouché sur des perspectives de développement pour quatre quartiers présentant une part de coopératives de construction et d'habitation particulièrement élevée, ainsi que sur des recommandations spécifiques à chaque lotissement. Celles-ci vont de la conservation intégrale à la démolition-reconstruction totale. La suite de la procédure a été définie

pour chaque lotissement dans un plan d'ensemble détaillé.

Grâce au projet-modèle *Coordination entre assainissement d'immeubles et développement urbain à Biel*, la Ville a pu s'appuyer sur une analyse urbanistique et historique du patrimoine architectural pour identifier les potentiels de densification et coordonner ensuite le développement des lotissements des coopératives. Les recommandations faciliteront les partenariats entre les coopératives en tant que maîtres d'ouvrage et la Ville qui octroie les droits de superficie. La mise en œuvre des opérations de densification suivra les conventions d'objectifs définies dans le cadre des contrats de droit de superficie.

— (traduction)

↗ https://www.biel-bienne.ch/files/pdf9/Projetmodele_biennois_web_F1.pdf



SARAH GÄUMANN, *1987, est titulaire d'un master en sciences en urbanisme de l'EPFZ et travaille depuis 2013 au sein du Département de l'urbanisme de la Ville de Biel. Elle a dirigé le projet-modèle *Coordination entre assainissement d'immeubles et développement urbain à Biel*.

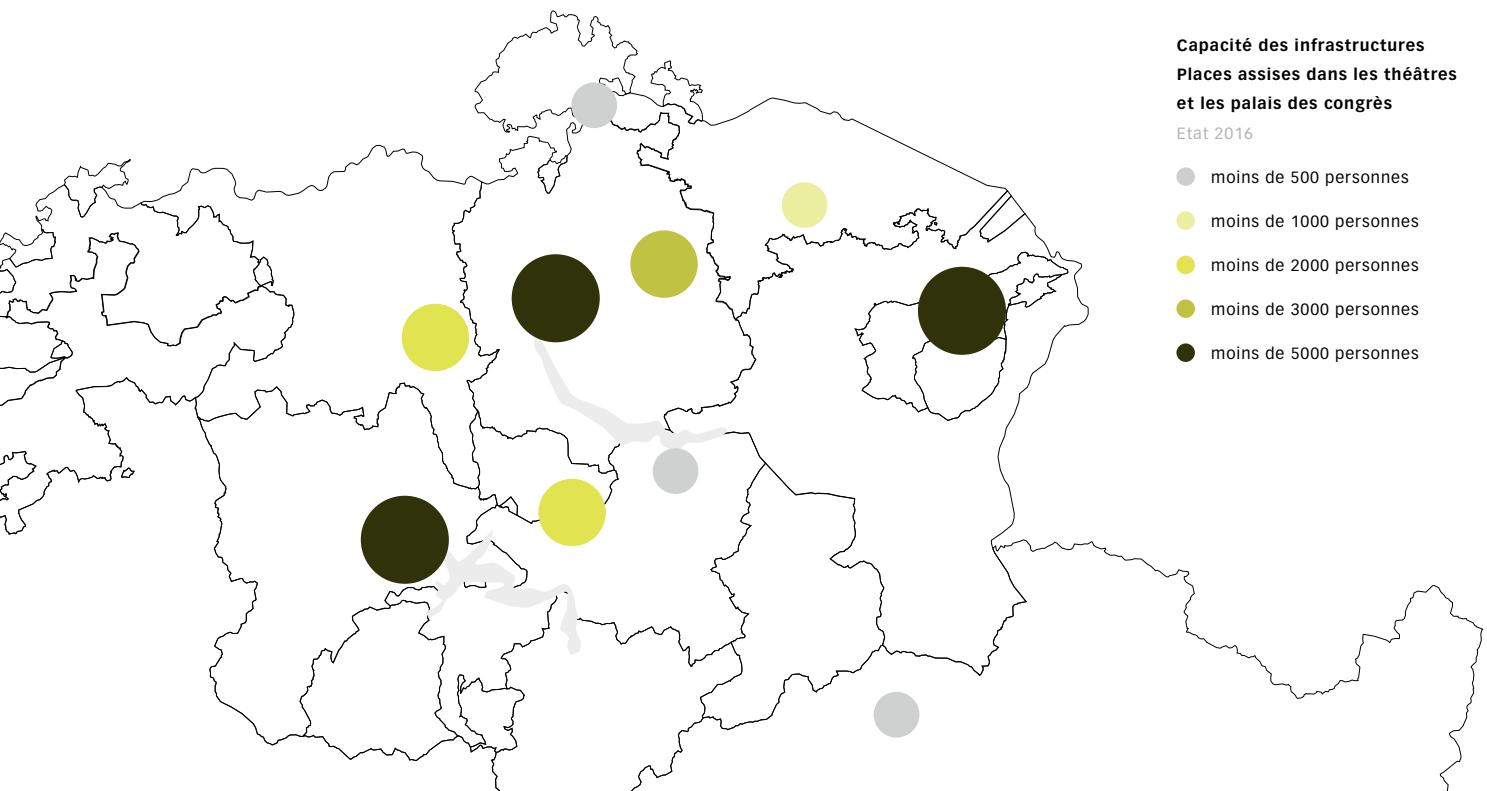
S'associer entre concurrents pour soutenir le tourisme dans les régions métropolitaines

Walter Schenkel
schenkel@synergo.ch

Lancé par la Conférence métropolitaine de Zurich, le projet-modèle *Région touristique métropolitaine* vise à renforcer la collaboration dans le tourisme. Il a notamment pour objectif d'exploiter pleinement les opportunités de développement du tourisme de congrès et d'affaires. Ce projet-modèle a permis de transférer des connaissances et d'élaborer des solutions, mais sa mise en œuvre à plus long terme soulève encore des questions organisationnelles et financières.

Le projet *Région touristique métropolitaine* a mis en évidence les points forts et les lacunes des structures et des offres touristiques dans le grand Zurich. Axé sur le tourisme de congrès et d'affaires, ce projet avait pour objectif d'élaborer un guide utile à tous les acteurs de la chaîne de création de valeur, donnant un aperçu du marché et montrant comment mieux collaborer sur le plan régional. Le projet s'adresse directement aux prestataires et promeut la *coopétition* – une combinaison entre coopération et compétition – qui pourrait avoir des retombées positives sur l'ensemble de l'espace métropolitain.

ORDRE DE GRANDEUR DE LA CAPACITÉ DES INFRASTRUCTURES
RÉGION TOURISTIQUE MÉTROPOLITAINE DE ZURICH



Inciter la clientèle à rester sur place

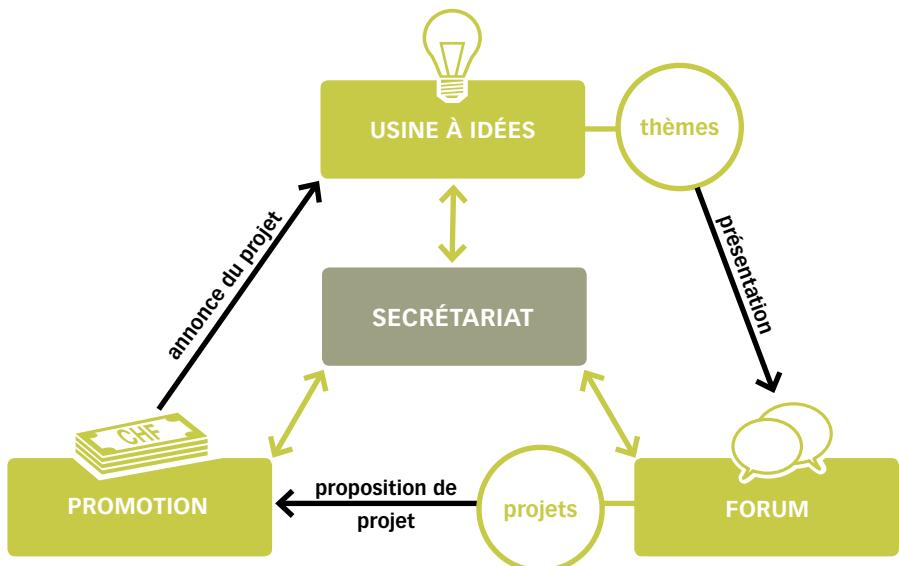
Les offres touristiques se ressemblent de plus en plus à travers le monde. Seule l'authenticité permet désormais de se démarquer. Avec l'évolution fulgurante des technologies de l'information et de la communication, New York rivalise avec Zurich, les Caraïbes avec le lac de Constance, et Dubaï avec Lucerne. Cette compétitivité dans le tourisme international estompe les particularités locales qui différencient Schaffhouse de Lucerne, ou Aarau de Frauenfeld. Il est beaucoup plus important aujourd'hui de renforcer les atouts de toute une région. L'espace métropolitain de Zurich est la principale destination touristique de Suisse et dispose, en comparaison internationale, d'excellents atouts, notamment en raison de sa qualité de vie, de son environnement, de son niveau de sécurité et de son accessibilité. Les efforts de collaboration pour attirer encore plus de clientèle dans cet espace seront payants, même si Lucerne et Zurich, par exemple, sont déjà saturés.

Des pôles de compétences par branche pour dynamiser les activités

Lors d'une première analyse, le projet-modèle a mis en évidence la qualité et l'attrait de l'espace métropolitain de Zurich par rapport à d'autres destinations touristiques dans le monde. Le tourisme d'affaires y joue un rôle très important: une nuitée sur cinq y est réservée dans le cadre d'un voyage d'affaires ou de congrès. Ce segment génère un chiffre d'affaires de deux milliards de francs au niveau suisse, contribuant à renforcer la demande en matière de loisirs. Or, l'espace métropolitain zurichois compte plusieurs pôles de compétences intéressants, à partir desquels le tourisme de congrès et d'affaires pourrait poursuivre sa croissance.

Les régions touristiques et les principaux centres de congrès ont été impliqués dans le projet, ce qui a permis de bien « coller » au mar-

MODÈLE PROPOSÉ POSITIONNEMENT DE LA RÉGION TOURISTIQUE MÉTROPOLITAINE



ché. Leurs représentants ont élaboré avec des partenaires de l'économie et de l'administration un modèle de base pour constituer un réseau de collaborations le long de la chaîne de création de valeur. Ce modèle comprend trois volets: une « usine à idées » pour faire émerger de nouvelles propositions, un forum pour discuter de ces propositions dans un groupe élargi de cadres dirigeants et de prestataires, enfin un service de promotion en devenir, doté d'un secrétariat commun, pour mettre en œuvre les propositions sélectionnées.

La Conférence métropolitaine de Zurich, initiatrice du projet-modèle, a lancé une réflexion à l'échelle d'un grand espace fonctionnel. Elle n'est toutefois pas une organisation adéquate pour construire et financer le modèle proposé. A cette fin, il faudrait que les acteurs directement concernés s'associent pour réunir les ressources nécessaires et créer une structure de mise en œuvre à long terme.

— (traduction)

↗ www.metropolitanraum-zuerich.ch

↗ http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/files/Metro/user_upload/Dokumente/ThemaWirtschaft/2016_Projektbericht_Positionierung_touristique_Metroregion_Comturey.pdf



WALTER SCHENKEL, *1963, a suivi une formation en sciences politiques et, dirige l'association Espace métropolitain de Zurich. Il est par ailleurs l'un des associés de la S.à.r.l. synergo de Zurich. A côté de son mandat de direction, il fait des recherches, mène des évaluations et propose des conseils en matière de développement urbain et de quartier, de réhabilitation de sites, d'aménagement du territoire, de transports, d'énergie, ou encore de participation et de collaboration au niveau politique.

Planification de l'espace via la gestion intégrée des eaux par bassin versant

Stefan Hasler

stefan.hasler@vsa.ch

La structure administrative fragmentée de la Suisse peut entraver une gestion intégrée des eaux et du paysage. Mais il est possible de créer des situations gagnant-gagnant si l'on parvient à concilier de façon optimale, à l'échelle régionale, protection de la nature et du paysage avec exploitation des eaux, et à offrir aux différentes collectivités concernées des compensations équitables. Ainsi, une gestion des eaux par bassin versant peut contribuer à trouver des solutions satisfaisantes, même dans des situations désespérées.

Des conflits entre protection de la nature et utilisation des eaux sont manifestes en plusieurs endroits le long de l'Aar entre Thoune et Berne. La société Wasserverbund Region Bern (WVRB, syndicat des eaux de la région de Berne) exploite une station de pompage d'eau potable dans la plaine près de Belp (station Belpau), dont la concession court en principe jusqu'en 2036. En raison de son emplacement, cette station empêche la renaturation de l'Aar et de la zone alluviale d'importance nationale toute proche. La société WVRB serait disposée à cesser plus tôt que prévu l'exploitation de cette station car elle a construit de nouveaux captages capables de fournir dès 2022 un approvisionnement en eau suffisant. La suppression de la zone de protection des eaux souterraines permettrait de déplacer les digues de protection contre



les crues au profit des forêts alluviales riches en espèces, qui pourraient alors être inondées périodiquement.

Ce projet est toutefois contrecarré par la bourgeoisie, propriétaire des forêts, qui vend du bois de chauffage sous la forme de pla-

quettes. Elle est opposée actuellement à toute négociation à ce sujet, même si le revenu qu'elle tire de ces plaquettes est dérisoire et malgré le fait que des possibilités de compenser ces pertes existent. Ainsi, les intérêts particuliers de la bourgeoisie s'opposent à un intérêt public d'importance nationale.

Dans le canton de Berne, le cas de la station de Belpau n'est qu'un exemple parmi d'autres de situations où des intérêts particuliers locaux mettent en échec un système de gestion intégrée des eaux par bassin versant (GIBV) pourtant universellement reconnu. Le projet-modèle *Mécanismes de compensation en vue de la réalisation de mesures GIBV à l'exemple de la vallée de l'Aar et de la Gürbe* a notamment permis d'étudier la question de l'avenir de la station d'épuration (STEP) de la vallée de la Gürbe, exploitée depuis 1977, traitant à l'heure actuelle les eaux usées de quelque 15 200 habitants. Une fois traitées, ces eaux sont rejetées dans la Gürbe, canalisée à cet endroit, où elles représentent plus de 10% du débit de la rivière.

Crainte d'une centralisation

La trop grande proportion d'eau épurée dans la rivière nuit à la qualité de son eau. En effet, la STEP ne parvient pas à éliminer les traces de composés organiques – tels que résidus de médicaments ou pesticides. A la demande de la Confédération et du canton, les exploitants de cette STEP devront prendre d'ici 2035 des mesures pour réduire les micro-polluants problématiques présents dans les eaux. Deux possibilités entrent en ligne de compte: rajouter un stade supplémentaire de traitement ou raccorder la STEP à celle de Berne, bien plus importante.

Pour des raisons tant économiques qu'environnementales, cette seconde variante est privilégiée. La Confédération et le canton, qui ont assumé une grande partie des premiers investissements, ont d'ailleurs annoncé que le raccordement serait probablement exigé dans le cadre d'un cofinancement éventuel. Cependant, les aspects émotionnels jouent également un rôle important. En effet, les communes craignent une centralisation qui leur ferait perdre un peu de leur autonomie. Ces réticences risquent de perdurer tant que la Suisse continuera de s'offrir le luxe de comp-

EFFETS DES MÉCANISMES DE COMPENSATION FINANCIÈRE	MÉCANISMES DE COMPENSATION TRADITIONNELS					MESURES OPTIONNELLES COMPLÉMENTAIRES				
	Taxes/supplément de taxation	Taxe de financement	Taxe incitative	Subventions	Compensation directe	Incitations/exigences pour le subventionnement	Levée du critère de l'affectation obligatoire	Transfert financier/nouvelle répartition	Fonds spécial /Fonds suisse	Découplage temporel et/ou spatial
Solutions aux problèmes										
Promouvoir / valoriser les aspects écologiques	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dépasser les petites structures	—	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Encourager une vision intersectorielle	—	—	—	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Financer des planifications intersectorielles et/ou un volet intégré d'une planification	✓	✓	—	✓	—	✓	✓	—	✓	—
Améliorer le degré d'acceptation des projets	—	—	✓	✓	✓	—	✓	✓	✓	✓
Accroître la pression en faveur de mesures 80,	—	✓	✓	✓	—	✓	—	—	—	—
Favoriser un rééquilibrage entre avantages et désavantages	✓	✓	—	—	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ter 2200 communes et 26 cantons. Avant de procéder à une réforme structurelle de fond – qui n'est pas encore inscrite à l'agenda politique –, il serait judicieux, à titre de solution transitoire, de constituer dans les régions comportant des conflits une Agence de bassin GIBV. Une telle structure permettrait aux acteurs locaux de concevoir une planification intégrée des eaux et du paysage en s'appuyant sur les services communaux et cantonaux. Les résultats de cette planification seraient ensuite contraignants pour toutes les parties impliquées dans la mise en œuvre des mesures.

— (traduction)

↗ <https://epaper.svgw.ch/Epaper/Overview/ViewEdition/965ab384-8291-e711-80d6-005056012bcd>



STEFAN HASLER, *1967, a suivi une formation d'ingénieur rural et d'ingénieur en environnement à l'EPFL. Employé de 2004 à 2016 à l'Office des eaux et des déchets du canton de Berne (AWA), il a assuré dès 2009 la direction du Service de gestion des eaux urbaines. Il dirige depuis 2016 l'Association suisse des professionnels de la protection des eaux (VSA).

Le paysage ne suscite pas la méfiance

Stefanie Pfändler
s.pfaendler@gmail.com



Il est plus simple de discuter de projets paysagers que d'aborder le sujet complexe des plans d'affectation et des plans directeurs. Le projet-modèle de la Ville des bords de la Birse montre comment huit communes appartenant à deux cantons différents ont collaboré pour élaborer en commun une conception paysagère supracommunale. Ce projet-modèle livre ainsi de précieux enseignements sur les processus de planification de nombreuses communes.

Ce projet-modèle a un intitulé rébarbatif: *Conception supra-communale de l'espace non construit de la vallée de la Birse*. Hans-Georg Bächtold en a eu l'idée un soir d'automne de 2005, après avoir dépouillé les réponses des communes à la consultation sur le projet de plan directeur du canton de Bâle-Campagne. Actuellement directeur de la Société suisse des ingénieurs et architectes (SIA), H.-G. Bächtold était à l'époque aménagiste cantonal; ce soir-là, il s'est rendu compte que les sept communes de la vallée de la Birse avaient transmis des avis complètement divergents. « J'en tombais des nues! En tant qu'aménagiste, je considérais les communes de la vallée de la Birse comme une seule ville! Pourquoi autant de divergences? » s'est-il interrogé.

La Birse est un affluent du Rhin d'une longueur de 75 kilomètres. Elle prend sa source dans le Jura bernois, traverse la frontière linguistique et cantonale à Liesberg et se faufile en direction de Bâle entre les rochers escarpés du laufonnais. La vallée s'élargit à la hauteur de la commune d'Aesch. La Birse, dont le cours devient très évasé, prend alors ses aises sur une dizaine de kilomètres avant d'atteindre le stade Saint-Jacques de Bâle. Elle traverse ainsi les communes d'Aesch, de Pfeffingen, de Reinach, d'Arlesheim, de Münchenstein, de Muttenz et de Birsfelden, ainsi que la commune soleuroise de Dornach.

Un espace très morcelé

Sous l'angle de l'aménagement du territoire, la situation de la vallée de la Birse est très complexe: les grandes communes telles que Reinach ou Muttenz, qui comptent quelque 20 000 habitants, sont des villes dotées d'une identité propre. La frontière entre les cantons de Bâle-Campagne et de Soleure divise la vallée en deux, traversant même de part en part la gare de Dornach-Arlesheim. Münchenstein et Birsfelden forment désormais un domaine bâti continu avec la ville de Bâle mais tiennent à conserver leur caractère rural en affirmant leur appartenance au demi-canton de Bâle-Campagne. Ce bref aperçu montre que la vallée de la Birse est un territoire découpé en de nombreuses unités politico-administratives.

Quelques jours après le dépouillement des réponses à la consultation, Hans-Georg Bächtold n'avait pas hésité à présenter son point de vue aux représentants des communes: « La vallée de la Birse forme une seule

ville », avait-il affirmé lors d'une réunion à Münchenstein, jetant un froid dans l'assemblée. Le lendemain, un conseiller d'Etat l'appelait pour lui dire qu'il était hors de question d'envisager une fusion, et qu'il devait désormais s'abstenir de faire de telles déclarations.

Un projet paysager ne fera de mal à personne

Aujourd'hui, H.-G. Bächtold en rit encore. Il avait à l'époque tenté d'expliquer qu'il visait un tout autre objectif. « Je voulais inciter les communes à planifier ensemble la gestion de leur territoire. Il n'était pas question de fusionner, mais de s'engager dans l'élaboration d'une planification commune. » L'aménagiste cantonal cherchait à démontrer ce qu'il avançait. Le projet-modèle proposé par la Confédération constituait à ses yeux l'instrument adéquat pour y parvenir. « Je me suis dit: parlons paysage. Un projet paysager ne fera de mal à personne. » Aujourd'hui encore, H.-G. Bächtold pense que s'il avait



Hans-Georg Bächtold avec en arrière-fond la vallée de la Birse: « Il y a dix ans, lorsque j'étais aménagiste cantonal, je considérais que la vallée formait une seule ville. »

Hans-Georg Bächtold à propos du projet-modèle de la vallée de la Birse: « Je voulais inciter les communes à planifier ensemble la gestion de leur territoire. »

voulu intervenir sur les plans de zones ou s'il avait proposé un plan directeur en commun, il aurait essuyé un refus de la part des communes. La Conception paysagère de la vallée de la Birse n'a par contre éveillé aucun soupçon, ce qui lui a permis d'impliquer les représentants des communes. « Ce qui m'importait, c'était que les municipaux de toutes les communes se réunissent régulièrement autour d'une table et commencent à se parler », raconte H.-G. Bächtold. « Et c'est finalement ce que nous avons fait en élaborant une conception paysagère des bords de la Birse. »

Pas de solution sans les communes voisines

Onze ans après le lancement du projet-modèle, Hans-Georg Bächtold contemple la vallée de la Birse depuis les confins de la zone urbanisée de la commune de Pfeffingen. Par cette journée chaude et ensoleillée, il qualifie de « ville » le tapis de villas qui s'étend à ses pieds. « Comment gérer convenablement ce territoire urbain? » se demande le sexagénaire, en montrant du doigt les frontières cantonales et communales invisibles, les réserves à bâtir, la tranchée de l'autoroute et la Birse.

Avant d'atteindre les bords de la rivière, nous nous retrouvons au centre d'Aesch et devons hausser la voix car la rue principale – c'est son nom – est tellement fréquentée que notre conversation se perd dans le bruit ambiant. « Dans les années nonante, les citadins sont venus en masse s'installer à la campagne; les villages ont alors connu un véritable boom. Cependant, ces temps sont révolus », explique H.-G. Bächtold. La



croissance stagne et entre-temps le centre d'Aesch se vide de ses habitants et de ses commerçants et artisans. « Les communes sont appelées à réfléchir sur les atouts qu'elles peuvent encore offrir. » A Pfeffingen, il y a une ou deux voitures par villa et la route d'accès passe par le centre d'Aesch. « Si ces deux communes partageaient une même vision, Pfeffingen s'intéresserait à l'essor du centre d'Aesch – et la gestion du trafic prendrait une tout autre tournure. » Tant que l'on ne s'intéresse qu'à la liberté de déplacement, les problèmes restent difficiles à résoudre, et Aesch ne peut rien faire toute seule, estime H.-G. Bächtold. Les deux communes sont perdantes. « Si les commerces disparaissent à Aesch, Pfeffingen perdra elle aussi en attractivité. »

La rivière agit comme un aimant

En contrebas, un chemin étroit longe les bords de la Birse; c'est le produit visible du



Un autre aspect de la vallée de la Birse en fin de week-end: le trafic en direction de Bâle est intense.

projet-modèle. Les huit communes sont parvenues à s'entendre pour réaliser ensemble un sentier continu jusqu'au stade Saint-Jacques de Bâle. Tantôt simple sentier, tantôt large chemin aménagé, cette voie de communication constitue l'élément de liaison entre les communes. L'effet du projet-modèle est le plus visible à Reinach, où se situe le parc de la Reinacher Heide dont le statut de protection a pu être obtenu au terme d'une longue épreuve de force. Depuis, les chiens n'y sont plus tolérés car la protection de la nature y est prioritaire. Cette mesure a été mal accueillie, mais elle représente toutefois un important compromis, selon H.-G. Bächtold.

Un peu plus en aval, un tronçon de cours d'eau a été renaturé. De larges allées longent la rive, tandis que de petits sentiers permettent d'accéder à l'eau. Des enfants jouent au bord de la rivière et des joggeurs se rafraîchissent dans l'eau. « Voilà ce qu'il est possible de ré-



aliser si l'on redonne de l'espace à la Birse », explique H.-G. Bächtold. Le projet-modèle a permis la réalisation des premiers projets, mais il reste encore beaucoup à concrétiser, notamment d'autres projets communs et surtout des projets urbanistiques.

A Dornach, par exemple, de nouveaux blocs d'habitation ont été réalisés un peu en contrebas de la place Jean Népomucène de Dornach. « La publicité vante des logements les pieds dans l'eau; et ils partent comme des petits pains », explique H.-G. Bächtold. Ici, il n'y a pas de logements inoccupés comme à Aesch. Or, dans le cas présent, les promoteurs n'ont pas tenu leurs promesses: la Birse y est canalisée et un talus densément boisé infranchissable la sépare des nouvelles habitations. « A cet endroit, on pourrait mieux tirer parti de l'attrait du cours d'eau », selon H.-G. Bächtold. Un projet commun serait toutefois nécessaire. Beaucoup de lieux se prêteraient à de tels aménagements dans la vallée: on trouve de nombreuses zones industrielles, parfois en friche, au bord de l'eau entre Aesch et Münchenstein. Elles sont pour la plupart en phase de reconversion et leur potentiel de développement est immense. Pour H.-G. Bächtold, la rivière pourrait jouer un rôle important pour le développement de la vallée. Elle pourrait structurer les territoires, favoriser le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et conférer une identité à la région. « Pour cela, il faudrait toutefois se montrer proactif, développer des esquisses de projet et les réaliser. Aucune commune ne peut y parvenir toute seule. »

La ville des bords de la Birse devient réalité

Le 3 février 2018, plus de dix ans après la séance problématique de Münchenstein, les communes de la vallée de la Birse se sont unies pour créer l'association Birsstadt (Ville des bords de la Birse). Cette nouvelle organisation permettra d'accroître et de professionnaliser la collaboration régionale, qui

s'est donc institutionnalisée une bonne décennie après le lancement du projet-modèle. Les communes prennent au sérieux leur engagement: l'association s'est dotée d'un secrétariat dont l'activité est financée par toutes les communes, à raison d'un franc par habitant et par année. Le nom même de l'association laisse à penser que le message de H.-G. Bächtold a fini par passer. « Certes, il a fallu du temps, mais cela est peut-être dans l'ordre des choses en Suisse où l'on pratique la politique des petits pas et des processus de longue haleine. C'est ensuite un bon moyen d'obtenir quelque chose de durable qui inspire confiance. »

En 2016, les communes de la ville des bords de la Birse ont élaboré ensemble un projet de territoire qui constitue le premier document commun de référence permettant de se faire entendre des deux cantons. C'est quelque chose de nouveau. Pour H.-G. Bächtold, la ville des bords de la Birse est un exemple de processus de planification typiquement suisse. Les réticences à créer des structures communes contraignantes et à planifier à un niveau supracommunal étaient tenaces. Le projet-modèle a toutefois montré que les projets communs permettaient de surmonter ces obstacles. Ils permettent aux communes de se connaître, de profiter les unes des autres et d'apprécier la plus-value résultant de la collaboration. Le projet-modèle a ainsi apporté beaucoup plus qu'un sentier riverain. Il a montré qu'il était possible de donner une réalité à la ville des bords de la Birse.

— (traduction)

↗ Voir *Hochparterre*, Cahier thématique 2007: **Die Birsstadt; Sieben Gemeinden – eine Behauptung** (avec un manifeste de Susanne Fischer et Hans-Georg Bächtold).

↗ Metron: **Raumkonzept Birsstadt 2035**



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

Promouvoir la construction à l'intérieur du milieu bâti: une demi-mesure!



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

paul.schneebberger@nzz.ch

La Suisse est au cœur d'un conflit d'objectifs entre pénurie de surfaces et niveau de vie élevé. La problématique de l'exiguité du territoire est connue de tous. Il y a cinq ans, la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a renforcé le cadre juridique visant à mieux utiliser le sol. Cependant, il en va de notre niveau de vie comme de notre argent: nous profitons des avantages procurés, mais nous rechignons à évoquer ce sujet.

Lorsque nous parlons de notre niveau de vie, nous le faisons par des moyens détournés, par exemple par une analyse de la surface moyenne par habitant de la population résidente en Suisse selon la nationalité – comme a entrepris de le faire l'entreprise Wüest Partner dans son Immo-Monitoring 1/2018: les Hollandais résidents, avec 50,9 m², sont en tête du classement, devant les Britanniques (48,7 m²) et les Suisses (48,4 m²). Les personnes originaires des pays limitrophes occupent également des surfaces du même ordre de grandeur. Au dernier rang de cette statistique figurent les Kosovars résidents, avec 22,3 m² par habitant.

Selon l'analyse de Wüest Partner, la consommation de surface d'habitation est fonction non seulement de la taille du ménage, mais aussi du salaire brut. Les immigrés originaires d'Europe du Nord ou d'outre-mer ont un niveau de formation plus élevé que la moyenne, et donc de hauts revenus. La répartition internationale du travail dans un monde toujours plus globalisé fait que la Suisse peut s'attendre à une nouvelle augmentation, du moins relative, des emplois, qui attireront de nouveaux arrivants encore plus qualifiés et mieux payés. Tout laisse à penser que ce niveau de vie élevé entravera notre tentative d'épargner notre sol.

Bien sûr, il faut continuer à promouvoir avec détermination une urbanisation vers l'intérieur, même s'il ne s'agit là que d'une demi-mesure! L'objectif sera raté si le fait de reporter à l'intérieur du milieu bâti les constructions de la périphérie conduit à loger le même nombre d'habitants et d'emplois dans un volume bâti augmenté, sur une surface de sol analogue. Or, un tel scénario est plausible si l'on s'en réfère au nombre d'habitants des grandes villes. Ces dernières se sont densifiées et étendues durant deux décennies. Mais elles ne peuvent guère accueillir plus de personnes qu'au temps du boom démographique. En 1961, Zurich, dont la surface urbanisée était nettement moins étendue, comptait 440 000 habitants. Après avoir considérablement décrû pour atteindre 350 000 habitants dans les années nonante, ce chiffre est remonté à 420 000 habitants.

Notre niveau de vie pourrait anéantir tout espoir, même si tout a été conçu correctement sur la planche à dessin. Prenons l'exemple d'un immeuble locatif proche de la gare d'une petite ville du Plateau. Comme le recommandent les guides d'exécution – densifier et mélanger les utilisations au cœur des centres urbains –, 30 logements ont été réalisés sur la base d'un concours d'architecture, ce qui a permis à l'entreprise voisine active dans le secteur tertiaire d agrandir ses bureaux. L'immeuble d'habitation bénéficie d'une bonne mixité sociale, avec une grande diversité de nationalités et un bon équilibre intergénérationnel entre familles et seniors.

En réalité, le taux d'occupation de l'immeuble est moins élevé que ce qui avait été prévu sur le plan théorique. Il n'y a pas seulement cet appartement de cinq pièces occupé seulement quelques semaines par an durant les vacances par une famille expatriée; de nombreux autres appartements restent souvent vides de leurs occupants, partis dans leur résidence secondaire à la montagne ou à la mer.

A cela s'ajoutent les habitudes de consommation des personnes qui, certes, ont quitté leur maison familiale trop grande située en périphérie, pour emménager dans un nouvel appartement en ville, mais qui continuent par habitude à faire leurs achats dans les centres commerciaux de la périphérie – en voiture –, alors qu'il leur faudrait deux minutes à pied ou en vélo pour se rendre à la gare ou au centre-ville.

De tels comportements vident de leur sens tous les efforts d'urbanisation vers l'intérieur, qui visent à raccourcir les déplacements. Ils sont l'envers du décor des libertés individuelles imprégnant notre société. On pourrait imposer aux gens des limites de surface de logement, mais cela irait à l'encontre du sacro-saint principe de la responsabilité individuelle.

Or tout le monde s'accorde là-dessus: les efforts pour densifier le milieu bâti ne doivent pas rester indéfiniment lettre morte. Il est impératif que le sol soit mieux utilisé.

Il ne reste donc plus qu'à prier pour que les gens – notamment les personnes à revenus élevés – consentent à faire évoluer leurs valeurs fondamentales et se prennent à aimer vivre dans des pièces plus petites ou moins nombreuses, et à rouler à vélo. Espérons que les habitants de la Suisse sauront gagner leur vie sans tordre le cou à leur sens des responsabilités. A cette condition-là, nous avons une chance de nous en sortir!

— (traduction)



LE MONDE EN CHIFFRES

La troisième génération de « projets-modèles pour un développement territorial durable » bénéficie de la participation de **8** offices fédéraux, qui soutiennent **31** projets regroupés en **5** axes thématiques.



«I progetti modello incoraggiano a percorrere nuove vie»



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

A che cosa pensiamo sentendo il termine «modello»? A un modellino ferroviario, a un modello dello spazio urbano o a un modello climatico? I modelli servono a spiegare fatti od oggetti e sono spesso in scala ridotta (ad es. automobili giocattolo). Altri modelli poggiano su ipotesi, e in tal caso si tratta essenzialmente di verificare teorie e portare alla luce nessi. I modelli architettonici, a loro volta, forniscono una visualizzazione del possibile futuro edilizio. Per me, la parte più interessante del lavoro mediante modelli è progettare insieme e insieme scartare delle opzioni. Mentre in passato i plastici nascevano da un certosino lavoro manuale con mattoncini in polistirolo e legno di balsa, oggi nei laboratori 3D ci muoviamo tranquillamente all'interno di mondi virtuali e possiamo facilmente rimodellare i nostri progetti.

Dal 2008, in collaborazione con altri Uffici federali, l'ARE realizza i cosiddetti «progetti modello». A differenza dei modelli virtuali di cui sopra, i nostri progetti modello sono da intendere come laboratori volti a testare approcci innovativi nel mondo reale. I progetti modello danno agli attori locali, regionali e cantonali un impulso per sviluppare idee e soluzioni inedite e per sperimentarle nella pratica. Altre regioni e Comuni possono trarre insegnamenti dai risultati conseguiti e anche dalle difficoltà riscontrate, senza dover ogni volta riscoprire nuove vie.

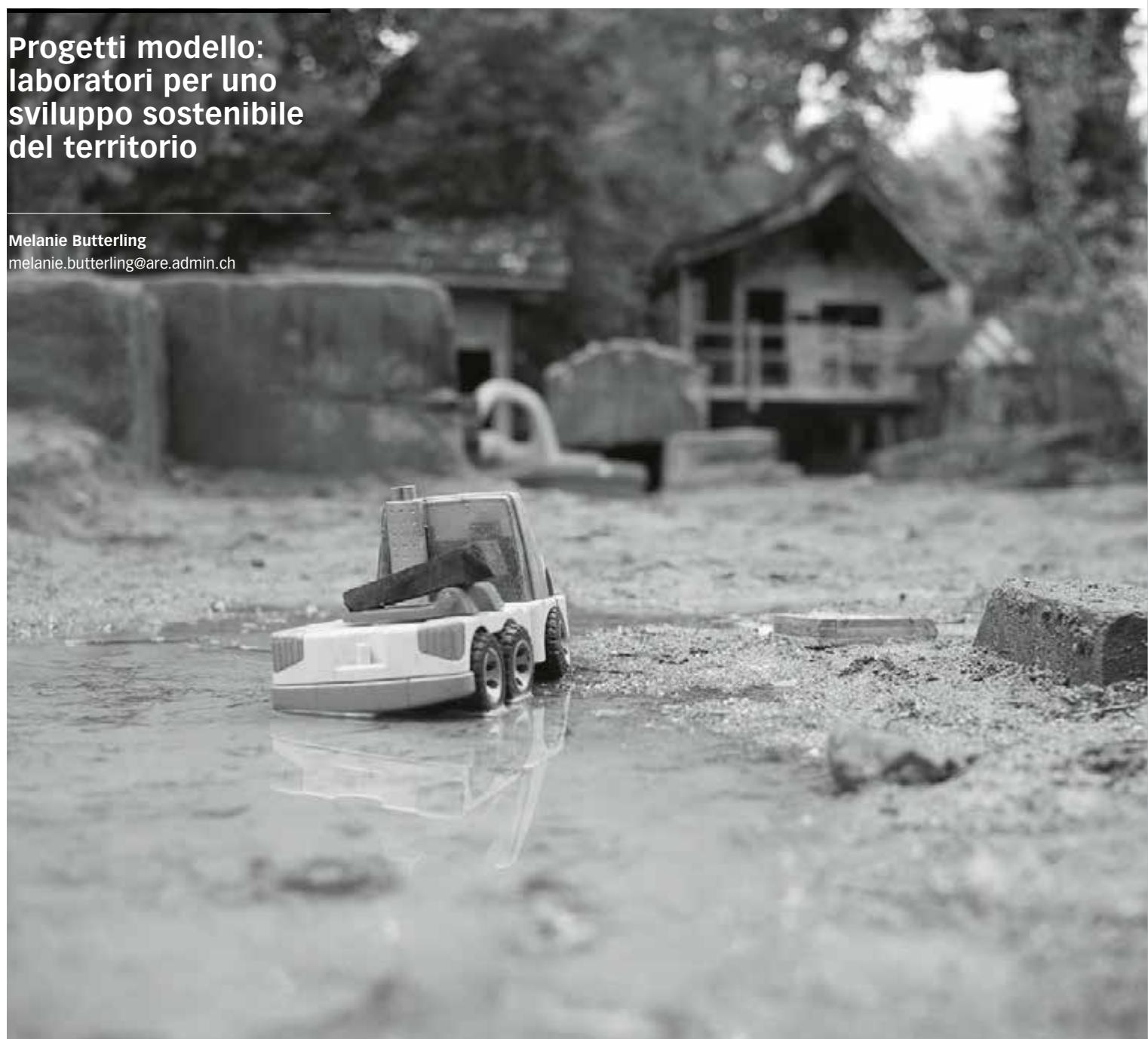
Le informazioni ricavate forniscono però anche alla Confederazione indicazioni di grande utilità per lo sviluppo delle politiche d'incidenza territoriale. Questo è tanto importante quanto necessario dato che la Svizzera intende migliorare ulteriormente la sua elevata qualità di vita e al contempo tutelare le risorse territoriali.

La terza generazione di progetti modello, la più recente (2014–2018), era focalizzata sulla qualità degli insediamenti (in particolare sugli aspetti abitativi e ricreativi) e sulla gestione degli spazi funzionali e delle risorse naturali. La valutazione e la valorizzazione dei progetti, in totale una trentina, dimostrano che con un modesto contributo da parte della Confederazione è stato possibile avviare processi diversificati e sostenibili.

La presente edizione di «forum sviluppo territoriale» vuole diffondere le conoscenze acquisite. Auspiciamo che il dinamismo dei progetti modello risulti contagioso e che incoraggi anche autorità comunali, Cantoni, proprietari fondiari, architetti e promotori economici regionali a percorrere nuove vie. In fin dei conti, infatti, delle innovazioni per uno sviluppo sostenibile e coerente del territorio ne beneficiano tutti. (traduzione)

Progetti modello: laboratori per uno sviluppo sostenibile del territorio

Melanie Butterling
melanie.butterling@are.admin.ch



Alla terza generazione del programma «Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio», che comprende 31 progetti, hanno preso parte otto Uffici federali. I temi prioritari dei progetti modello per il periodo 2014–2018 sono: realizzare uno sviluppo centripeto degli insediamenti, promuovere gli spazi liberi negli agglomerati, creare un'offerta di alloggi sufficiente e adeguata, promuovere l'economia negli spazi funzionali, valorizzare e utilizzare le risorse naturali in modo durevole.

Tramite i progetti modello, la Confederazione appoggia progetti di enti locali, regionali e cantonali che in collaborazione con scuole universitarie professionali e uffici privati di pianificazione sperimentano nuovi approcci volti ad attuare uno sviluppo sostenibile del territorio. In linea con gli obiettivi del Progetto territoriale Svizzera, questi approcci innovativi si prefiggono di migliorare la qualità di vita e la competitività, come pure di rafforzare la collaborazione intra- e interregionale. I progetti modello per uno sviluppo sostenibile del territorio vanno intesi come laboratori che consentono di sperimentare metodi, approcci e procedure inediti. Completano in modo mirato gli strumenti esistenti per fornire agli organi responsabili e alle regioni conoscenze, esperienze e risultati, e alla Confederazione informazioni per l'adeguamento e lo sviluppo delle politiche d'incidenza territoriale.

Oltre all'Ufficio federale responsabile, quello dello sviluppo territoriale (ARE), partecipano al programma la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e gli Uffici federali dell'ambiente (UFAM), dell'agricoltura (UFAG), delle abitazioni (UFAB), della sanità pubblica (UFSP), delle strade (USTRA) e dello sport (UFSPO). Anche l'Ufficio federale della cultura (UFC) ha fornito una consulenza specialistica in merito a singoli progetti modello. Dei 149 progetti



inoltrati, nel periodo 2014–2018 la Confederazione ha potuto sostenerne 31, per un totale di 3,4 milioni di franchi.

La prima generazione di progetti modello, allora ancora limitati all'ambito della politica degli agglomerati, aveva preso avvio già nel 2002. L'obiettivo era rafforzare gli spazi funzionali sui quali si basa l'istituzione dei programmi d'agglomerato. Alla luce dei buoni risultati ottenuti, nel 2007 lo strumento dei progetti modello è stato portato avanti in base al Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005. Con il titolo «Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio» è stata lanciata una seconda generazione, che poneva l'accento sullo sviluppo sostenibile degli insediamenti, sulla collaborazione di settori strategici degli agglomerati, sulle regioni e sul piano sovraregionale nonché sulle sinergie nello spazio rurale.

I progetti modello stimolano processi di apprendimento

Con i progetti modello, la Confederazione intende contribuire all'attuazione della politica di sviluppo del territorio per mezzo di incentivi finanziari, consulenze tecniche ed esempi positivi. In primo luogo si tratta di promuovere la collaborazione e il coordinamento orizzontali e verticali, di instaurare reti, di valorizzare potenziali regionali, di realizzare uno sviluppo centripeto degli insediamenti di qualità, di rafforzare spazi liberi diversificati e zone ricreative di prossimità negli agglomerati, di promuovere lo sviluppo economico, di garantire l'accesso ad alloggi a buon mercato nonché di valorizzare e utilizzare le risorse naturali in modo durevole.

Con questo strumento, la Confederazione mira a dare impulsi con effetto a lungo termine.

I progetti modello spronano attori locali, regionali e cantonali a sviluppare idee in merito ai temi prioritari fissati dalla Confederazione e a intraprendere nuove vie in termini di approcci e procedure. Ne conseguono nuovi risultati, che a loro volta portano a uno sviluppo delle procedure abituali. Al contempo, i progetti modello riusciti possono fungere da esempio per progetti simili in altre regioni. L'aiuto finanziario iniziale da parte della Confederazione, limitato a tre o quattro anni, è spesso l'impulso decisivo per gli attori locali e regionali a sviluppare nuove idee per sbloccare situazioni stagnanti.

Acquisire conoscenze e renderle accessibili

Su determinati temi sono stati elaborati rapporti tecnici di approfondimento che riassumono le conoscenze acquisite a partire dai progetti modello e formulano raccomandazioni.

→ Il rapporto di approfondimento «Realizzare uno sviluppo centripeto degli insediamenti» si china sulla questione di fondo della valenza delle esigenze di qualità nell'attuazione dello sviluppo centripeto e di come sia possibile soddisfarle.

→ «Promuovere l'economia negli spazi funzionali» è un rapporto di approfondimento che risponde alla domanda di come la promozione economica possa avere risultati migliori al di là dei confini amministrativi.

→ Il rapporto di approfondimento «Creare un'offerta di alloggi sufficiente e adeguata» è dedicato ad adeguamenti del parco immobiliare, al mantenimento e allo sviluppo di alloggi a buon mercato e alle sfide in termini di abitazioni nelle regioni turistiche.

→ Il rapporto «Promuovere gli spazi liberi negli agglomerati» approfondisce questioni legate alla qualità degli spazi liberi e illustra quanto siano importanti la salute, una piani-



ficazione integrale, i collegamenti e la garanzia di spazi liberi negli agglomerati e in loro prossimità.

→ Nel rapporto di approfondimento «Valorizzare e utilizzare le risorse naturali in modo durevole» si tratta di trovare soluzioni per una gestione idrica integrale, di risolvere conflitti di utilizzo tra lo sviluppo del territorio e l'agricoltura nonché di formulare proposte per l'utilizzo di biomassa e risorse naturali.

→ Un ulteriore rapporto presenta una selezione di progetti modello dei settori «agglomerati» e «sviluppo degli spazi liberi», illustrando come possano influenzare gli aspetti legati alla qualità nello sviluppo centripeto degli insediamenti.

Al fine di rendere maggiormente accessibili le esperienze acquisite e i risultati tratti dai progetti modello, oltre ai rapporti di cui sopra, nell'agosto del 2018 sarà pubblicato un

quaderno tematico della rivista «Hochpartnerre» dedicato ai progetti modello.

Valore aggiunto e utilità dei progetti modello

A livello regionale, i progetti modello dedicati allo sviluppo sostenibile del territorio hanno indubbiamente contribuito a migliorare la collaborazione tra i Comuni e i Cantoni. Le regioni e i Comuni interessati hanno saputo riconoscere l'importanza di sviluppare una consapevolezza comune dei problemi oltre i confini amministrativi, e di collaborare all'interno di spazi funzionali. Su questa base sono nate anche nuove reti e strutture di governance. Nelle regioni, i progetti modello hanno consentito di generare conoscenze, guide, promemoria e modelli di piano trasferibili ad altre regioni e in parte già applicati con successo. Hanno inoltre portato a miglioramenti e a uno sfruttamento più efficace dei potenziali, ad esempio aumentando la creazione locale di valore aggiunto e migliorando la commercializzazione delle offerte turistiche. Inoltre, gli organi responsabili sono riusciti a integrare i risultati di diversi progetti modello in strumenti di pianificazione del territorio come il programma d'agglomerato.

I progetti modello hanno riscosso successo anche a livello federale. Con il loro approccio creativo e aperto offrono l'opportunità di trovare la forma di collaborazione orizzontale e verticale più appropriata alle condizioni quadro. Grazie ai progetti modello, la Confederazione può migliorare la collaborazione transsettoriale e la visibilità degli organi federali rilevanti nei singoli settori tematici. Ad esempio, le conoscenze acquisite nell'ambito dello sviluppo degli spazi liberi hanno fornito delle idee per altri progetti, ora in fase d'attuazione a livello federale. Attraverso i progetti modello sono state raccolte esperienze pratiche di grande valore anche per importanti approcci del Progetto territoriale Svizzera, tra l'altro tramite la pianificazione in



spazi funzionali. I progetti modello forniscono inoltre validi esempi e soluzioni per l'applicazione della legge sulla pianificazione del territorio, per lo sviluppo della politica d'agglomerato, della politica per le aree rurali e le regioni montane o ancora della promozione di un contesto che incoraggi il movimento. I progetti modello vanno ben oltre il coordinamento delle politiche settoriali e rappresentano un segno tangibile di una cooperazione innovativa di tutti i partner coinvolti nelle politiche d'incidenza territoriale. Come le pre-

cedenti generazioni del programma «Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio», anche la terza generazione (2014–2018) è stata oggetto di una valutazione. Quest'ultima raccomanda di portare avanti i progetti modello come strumento aperto e flessibile.

— (traduzione)

↗ ARE, Politica degli agglomerati della Confederazione, 2010:

Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit in Agglomerationen, Bilanz 2002–2007 (soltanto in tedesco e in francese)



MELANIE BUTTERLING, *1980, è geografa e geoinformatica. Dal 2007 lavora presso l'ARE in qualità di coordinatrice del programma «Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio» ed è responsabile del tema adattamento ai cambiamenti climatici e sviluppo del territorio.

Le procedure cooperative sono il futuro della pianificazione

André Duss

andre.duss@lu.ch

Bea Durrer Eggerschwiler

beatrice.durrer@hslu.ch

Melanie Lienhard

melanie.lienhard@hslu.ch

Ulrike Sturm

ulrike.sturm@hslu.ch

Lo sviluppo centripeto degli insediamenti pone i Comuni di fronte a compiti complessi. A complemento degli strumenti pianificatori esistenti sarebbero raccomandabili processi partecipativi su misura che coinvolgano tutti i portatori d'interesse. Ciò non implica soltanto che i Comuni assumano un ruolo più attivo, ma anche competenze socioculturali corrispondenti. Dall'esperienza nell'ambito della «Rete per un'attuazione cooperativa della densificazione» risulta che con quest'approccio, pur aumentando l'onere per i lavori preparatori, nell'insieme il processo di pianificazione e di attuazione diventa più efficiente, con soluzioni di qualità più elevata.



In vista dei compiti territoriali – ad esempio lo sviluppo centripeto degli insediamenti – che li attendono, molti Comuni si trovano di fronte a complesse sfide di natura pianificatoria, edilizia e sociale. I proprietari privati e istituzionali, i commercianti e gli artigiani ma anche la popolazione hanno tutti una concezione propria di quanto debba accadere sui propri fondi e nelle vicinanze. Se lo sviluppo degli insediamenti è pianificato senza con-

sultare gli interessati, ci si devono attendere inevitabili proteste e malumori. I Comuni vi possono rimediare assumendo un ruolo più attivo. In particolare ci vuole una discussione previdente con diversi attori coinvolti direttamente e indirettamente nonché con la popolazione. Si tratta di chiarire come i Comuni (anche al di là dei propri confini) possano posizionarsi in quanto zona residenziale e piazza economica e quali utilizzi siano da persegui-

re in quali comparti territoriali nei 10–20 anni a venire per lo sviluppo comunale auspicato.

Le linee guida degli insediamenti definiscono la strategia

Attraverso queste discussioni promosse e moderate dai Comuni, entrano in gioco numerosi attori che intervengono nel processo decisionale. Alla luce di questa partecipa-



zione su vasta scala, in futuro il ruolo della dimensione socioculturale nei processi di pianificazione del territorio sarà maggiore. Al contempo, affinché nel limite del possibile tutte le parti coinvolte possano collaborare in modo produttivo, sono necessarie conoscenze consolidate.

Le esperienze acquisite nell'ambito dei progetti modello mostrano come sia possibile

sviluppare una cultura pianificatoria che consenta di attuare progetti impegnativi per lo sviluppo comunale tenendo conto delle peculiarità locali e regionali. Questo presuppone una concezione dei ruoli più attiva e un impegno rinnovato, in particolare da parte dei Comuni in quanto attori centrali. A tal fine sono necessarie conoscenze specifiche degli aspetti tecnici e dei processi, ed è indispensabile anche una collaborazione interdisciplinare: a seconda della situazione è richiesto l'intervento di esperti della pianificazione del territorio e dei trasporti, dell'urbanistica, dell'architettura e dell'architettura del paesaggio, dell'economia, dell'ingegneria e dell'animazione e moderazione socioculturali.

Lo strumento centrale per lo sviluppo su basi strategiche di un Comune sono le linee guida territoriali dell'insediamento. Se finora questo strumento è stato sfruttato soprattutto per la pianificazione di azzannamenti che in seguito hanno assunto validità legale attraverso una revisione totale

della pianificazione locale, nell'ambito delle nuove procedure pianificatorie assume ora a strumento centrale di gestione: oltre alle direttive relative agli obiettivi di sviluppo, le linee guida comprendono anche un piano e un'agenda per l'attuazione. Vengono stabiliti la rilevanza dei singoli comprensori e le condizioni quadro per il relativo sviluppo. A tal fine sono presi in considerazione interessi economici, dei trasporti e sociali. Vengono inoltre fissate le ubicazioni per lo sviluppo degli insediamenti con la relativa strategia, così come i compiti del Comune.

Ruoli diversificati per il Comune

Spesso, i Comuni di piccole e medie dimensioni necessitano di un sostegno, poiché le loro amministrazioni dispongono di pochi esperti e dipendono quindi dalla consulenza di uffici privati di pianificazione locale. Questi ultimi hanno quindi un ruolo chiave nella sensibilizzazione in merito al ruolo dei Comuni. Anche il Cantone può fornire un appoggio promuovendo un dialogo e sottolineando





la necessità di disporre di basi strategiche e pianificatorie. Inoltre, dalle esperienze acquisite nell'ambito dei progetti modello emerge che il livello politico è decisivo. Nella maggior parte dei casi, la decisione politica di orientare attivamente lo sviluppo degli insediamenti costituisce un catalizzatore per

un processo di sviluppo. È però necessario che la decisione sia sostenuta, oltre che dal capo dicastero di competenza, dall'intera municipalità. Una questione ricorrente è anche quella della ripartizione dei mezzi finanziari, poiché lo sviluppo territoriale è in correnza diretta con altri compiti comunali.

Di conseguenza non si tratta soltanto di decisioni di natura pianificatoria, ma anche di questioni fondamentali di governance come ad esempio quale ruolo intende assumere il Comune, come prevede di svilupparsi, quali parti interessate devono essere coinvolte e come sarà organizzata la comunicazione.

Nello sviluppo delle zone, i Comuni assumono ruoli diversi. Ad esempio, possono promuovere attivamente processi di sviluppo che toccano temi di interesse pubblico come i trasporti, gli spazi liberi, lo sviluppo socio-spatiale o le qualità degli abitati. Possono però anche limitarsi ad accompagnare i progetti di sviluppo, ad esempio se l'impulso viene dai proprietari ma lo sviluppo della zona corrispondente tocca interessi di ordine superiore. In ogni caso il Comune non rappresenta soltanto il moderatore del processo, ma è sempre anche preposto al controllo e all'autorizzazione. In base alla situazione specifica, il Comune deve sopesare in che misura debba, fondandosi sulle linee guida dell'insediamento, formulare richieste nei confronti di investitori e proprietari e come possa promuovere lo sviluppo attraverso incentivi e lavori preparatori. Un posizionamento chiaro del Comune è decisivo per integrare in modo efficiente le relative aspettative ed esigenze.

Istituire una collaborazione su misura

Per l'applicazione di processi di sviluppo le vie possibili sono diverse. A disposizione vi sono strumenti pianificatori formali e informali. Per i primi, le direttive federali prescrivono elementi partecipativi. I dettagli sono disciplinati dalle leggi cantonali in materia di pianificazione ed edilizia e dalle relative ordinanze. Nell'ambito della nuova concezione pianificatoria, un ruolo centrale è attribuito ai processi partecipativi nelle procedure informali. A seconda della procedura, gli obiettivi di partecipazione possono essere raggiunti mediante iniziative a diversi

livelli, dall'informazione alla consultazione o ancora alla cooperazione. Una partecipazione adeguata è un importante fattore di successo per promuovere il consenso in materia di sviluppo comunale. Nel dettaglio, le modalità d'attuazione dipendono da diversi fattori: l'esecutivo comunale può basarsi su una condotta consolidata in materia di sviluppo degli insediamenti? Quali domande chiave emergono nel caso in questione? Vige già una cultura della partecipazione? Devono essere coinvolti diversi gruppi di attori o a essere particolarmente interessato è un gruppo solo? Chi dovrebbe essere informato, quando e come?

Una buona pianificazione preliminare velocizza il processo

Se viene coinvolta la popolazione, per creare una buona base d'intesa occorre prestare particolare attenzione alla comunicazione tra esperti e profani. Approcci socio-spaziali che integrano conoscenze locali e della vita quotidiana hanno un ruolo di rilievo. Nei progetti complessi devono essere coinvolti esperti per i quali gli sviluppi e i processi socio-spaziali sono familiari, ad esempio animatori socioculturali. Questi ultimi possono fungere da mediatori neutrali tra le autorità comunali, gli esperti della pianificazione e la popolazione, appoggiando così il Comune nella concezione e moderazione del processo.

Dato che la partecipazione richiede tempo e genera costi, si può avere l'impressione che il processo di pianificazione risulti più caro e si prolunghi nel tempo. Ma nel complesso dovrebbero prevalere vantaggi: gli interessi pubblici e le esigenze di altre parti interessate possono essere ponderati e, dove possibile, armonizzati. Le procedure partecipative contribuiscono inoltre a identificare i punti controversi e a sbloccare le situazioni apparentemente senza via d'uscita. Infine, possono essere mobilitate persone favore-

voli e l'attuazione può avvenire più rapidamente grazie a un numero minore di opposizioni.

Affinché uno sviluppo comunale abbia successo è importante adattare con cura i processi alla situazione specifica. Una buona pianificazione preliminare permette di combinare in modo corretto gli elementi di un processo e di preparare un piano razionale. Attraverso un procedimento mirato, l'onere complessivo della procedura diminuisce. È fondamentale basarsi sulla situazione specifica del luogo. Infine, la nuova concezione

pianificatoria deve essere promossa attraverso perfezionamenti, formazioni e collaborazioni

—
(traduzione)

↗ Programm Projets Urbains (ed.), 2017:
Handbuch Quartierentwicklung, Wissen für die Praxis aus acht Jahren Programm «Projets Urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten», Berna (soltanto in tedesco e in francese)



ANDRÉ DUSS, *1974, ha studiato geografia e pedagogia all'Università di Berna e ha concluso un programma di MAS in pianificazione del territorio presso il Politecnico federale di Zurigo. Dal 2004 è responsabile di progetto per lo sviluppo territoriale, e dal 2017 vice caposettore per la pianificazione locale e regionale presso il Dipartimento delle costruzioni, dell'ambiente e dell'economia del Cantone di Lucerna.



BEA DURER, *1964, ha studiato agronomia al Politecnico federale di Zurigo e ha conseguito un MAS in sviluppo comunale, regionale e urbano. Da 12 anni lavora come insegnante e responsabile di progetto presso l'Istituto di sviluppo socioculturale della SUP Lucerna (Dipartimento di lavoro sociale).



MELANIE LIENHARD, *1990, ha conseguito un Bachelor in Urban Planning, Design & Management presso l'University College di Londra e un Master in Public Planning, Construction and Building Technology dell'Università di Scienze applicate di Rapperswil. Dal 2013 lavora in qualità di collaboratrice scientifica presso il Centro di competenza per l'economia regionale dell'Istituto di economia aziendale e regionale della SUP Lucerna (Dipartimento di economia).



ULRIKE STURM, *1965, ha studiato filosofia, germanistica, letteratura generale e comparata nonché architettura. Da otto anni svolge ricerche e insegna nel settore dello sviluppo comunale, urbano e regionale presso la SUP Lucerna, dapprima in seno al Dipartimento di tecnica e architettura. Dal 2018 è responsabile dell'Istituto per lo sviluppo socioculturale presso la stessa scuola (Dipartimento di lavoro sociale).

Insieme a Colette Peter (in passato SUP Lucerna), gli autori hanno diretto il progetto modello «Rete per un'attuazione cooperativa della densificazione».

«I Comuni sono consapevoli di dover mobilitare attivamente lo spazio abitativo»

Intervista: Pieter Poldervaart

Foto: Martin Bichsel



Per decenni l'Urserental ha sofferto dello spopolamento. Con il villaggio turistico Andermatt Reuss dell'Andermatt Swiss Alps SA, nella regione vengono ora a crearsi 1500 posti di lavoro a lungo termine. Per il mercato immobiliare locale si tratta di una vera e propria sfida. Il progetto modello Uri ha individuato possibili soluzioni innovative. Come constata il pianificatore cantonale Marco Achermann, si è riconosciuto che le abitazioni di vacanza possono essere adibite ad attrattive residenze principali. Dal canto suo, la Consigliera di Stato Heidi Z'graggen incoraggia Comuni e proprietari fondiari a sfruttare l'impulso turistico per una rivitalizzazione e una valorizzazione dei centri villaggio.

Grazie al resort dell'Andermatt Swiss Alps (ASA), a medio termine 1500 persone potranno beneficiare di posti di lavoro diretti, indiretti e indotti. In che modo questo ha posto le basi per il progetto modello Uri?

Heidi Z'graggen: I nuovi addetti al turismo hanno bisogno di un'abitazione, probabilmente nei pressi del posto di lavoro. È un dato di fatto che l'Urserental, ovvero i Comuni di Andermatt, Hospental e Realp, non dispongono di abitazioni a sufficienza per far fronte a questo boom. Ad Andermatt, diverse abitazioni di vacanza segnate dagli anni sono state ristrutturate e affittate in modo durevole a impiegati dell'ASA. Questo sviluppo è benefico per il villaggio, è quindi opportuno che si espanda ad altri Comuni e che non si limiti alle abitazioni di vacanza. Per svolgere questo compito può essere d'aiuto il progetto modello.

Promozione della costruzione di alloggi in una zona colpita dallo spopolamento: sembra un po' un paradosso...

Marco Achermann: Di primo acchito si può rimanere sorpresi. Nella parte alta del Cantonne ci sono abitazioni vuote, ma sono in condizioni che oggi non sono più accettabili. È vero che la promozione dello spazio residenziale solitamente viene associata a città e agglomerati. Perciò, il nostro progetto modello doveva affrontare il compito in modo leggermente diverso, in particolare identificando quale tipo di abitazioni era richiesto. Questa problematica è comune anche ad altre regioni di montagna. I risultati del progetto modello possono perciò risultare interessanti anche per altri Cantoni.

Lo strumento più importante per il Cantonne di Uri è stato l'analisi d'edificio. A che cosa è dovuto il suo successo?

Z: A essere sinceri dobbiamo ammettere che non abbiamo reinventato la ruota, ma abbiamo potuto sfruttare uno strumento già esistente della «Rete centri storici». Quest'ultimo illustra quali misure di ristrutturazione e risanamento migliorano il confort e se siano redditizie o meno. È stato in particolare il Cantone di Appenzello Esterno a raccogliere esperienze in tal senso, dalle quali abbiamo potuto imparare molto. Nell'analisi d'edificio, il Cantone funge da anello di congiunzione tra uffici di pianificazione abilitati e proprietari immobiliari interessati. Questi ultimi usufruiscono dell'analisi a un prezzo forfettario con un contributo di Cantone e Comune. Uno dei punti forti di questo tipo di analisi è che non crea vincoli: il proprietario non è obbligato a mettere in pratica i suggerimenti. Inoltre, può scegliere liberamente gli architetti e gli artigiani che si occuperanno degli eventuali lavori. Due dei cinque proprietari che hanno effettuato un'analisi nell'ambito del progetto modello stanno effettivamente svolgendo lavori di risanamento.

Di architetti e artigiani ce ne sono abbastanza. Perché è necessario questo impulso dall'esterno?

«La popolazione locale sa bene che in termini di promozione degli spazi abitativi ci vuole un cambiamento.»

Marco Achermann

A: Diversi proprietari non abitano più nella casa. Si tratta di singoli discendenti residenti nel basso Cantone oppure di comunioni ereditarie. La dimestichezza con le peculiarità locali e il legame con il villaggio sono andati persi. Inoltre, generalmente non erano mai stati calcolati i costi di un risanamento. Spesso spese e ricavi sono stati stimati in modo errato. L'analisi d'edificio permette invece uno studio sistematico basato su dati concreti.

Z: Un'analisi d'edificio non è utile soltanto per decidere se risanare o meno, ma anche per presentarsi in banca: in genere, nelle regioni di montagna gli istituti finanziari sono più reticenti a concedere ipoteche che nelle regioni in crescita. Grazie a questa analisi si dispone di una stima oggettiva, il che facilita la concessione del credito.

Le cinque analisi d'edificio e i risanamenti correlati, però, sono soltanto una goccia nel mare...

Z: È vero, ma più analisi si concludono e più lavori si intraprendono, più si diffonderà la notizia dell'utilità di questo strumento. È per questo che, in conclusione del progetto modello, stiamo formando quattro altri uffici affinché possano svolgere questo tipo di

analisi. Il Cantone e i Comuni continueranno ad elargire contributi di sostegno.

Quali altri strumenti ha a disposizione il Cantone di Uri?

A: Per quanto riguarda la promozione degli spazi residenziali, il Cantone è sensibilizzato. Ora devono riconoscere la gravità del problema anche gli esecutivi comunali. Ad esempio, nel 2016 Sisikon ha organizzato due seconde di discussione. Le autorità sono rimaste impressionate dal numero di cittadini che vi hanno preso parte. La popolazione loca-

le sa bene che ci vuole un cambiamento. Ma anche gli investitori dell'ASA devono essere coinvolti nella discussione. Le linee guida fondamentali sono date dalla nuova legge sulla pianificazione del territorio, che incita a rafforzare lo sviluppo centripeto anziché edificare le superfici verdi.

Ma allo stesso tempo i Comuni non hanno finanze sufficienti per attivarsi autonomamente...

Z: Proprio così: i Comuni del Canton Uri non sono in grado di acquistare autonomamente

«Proponiamo di scegliere un incaricato per ogni centro villaggio.»

Marco Achermann



terreni edificabili o immobili. In seno al governo, perciò, stiamo discutendo se il Cantone debba fornire contributi anche in altri ambiti oltre che per l'analisi d'edificio. Un esempio potrebbe essere, analogamente alla protezione dei monumenti storici, il sostegno finanziario della protezione degli insediamenti da parte dei Comuni.

È realistico pensare che tali contributi degli enti pubblici possano un giorno ritornare sotto forma di maggiori entrate fiscali?

Z: La speranza che i Comuni abbiano maggiori entrate e introiti fiscali è indubbiamente importante, ma per noi non era in primo piano. Più che altro, ci chiediamo come possano essere mantenute le strutture del villaggio. O stiamo passivamente a osservare come i centri continuano a spopolarsi, o i Cantoni innescano un'inversione di tendenza per la quale sono disposti a sborsare. Anche nelle strade lo Stato investe milioni, che si traducono in un aumento delle entrate fiscali tutt'al più a lungo termine.

A: L'analisi d'edificio non corrisponde a uno sviluppo delle zone o a una pianificazione territoriale, ma vuole dare un impulso per ogget-

MARCO ACHERMANN, *1978, ha studiato pianificazione del territorio alla SUP Rapperswil, per poi studiare Public Management presso la ZHAW. Prima di lavorare per il Cantone di Uri era impiegato in un ufficio privato, dove si occupava di sviluppo di progetti e pianificazione del territorio. Dal 2012 è pianificatore cantonale del Cantone di Uri.

ti specifici. Se alla fine il proprietario è disposto a effettuare un risanamento, il miglioramento è rapido. Se invece si tratta dello sviluppo completo di un villaggio, i Comuni possono sfruttare le linee guida dell'insediamento e i diversi promemoria che abbiamo sviluppato nel contesto del progetto modello.

E a che punto sono questi sviluppi dei villaggi?

Z: Questi processi dipendono essenzialmente dall'impegno di singole persone nel Comune. Se qualcuno ha un'idea folgorante che entusiasma la popolazione, qualcosa si muove.

A: Sarebbe ancora più efficiente se il Consiglio comunale incaricasse una persona che funga da incaricato del centro villaggio. È quello che proponiamo. Potrebbe fungere da anello di congiunzione tra il Comune e i proprietari immobiliari. Finora, purtroppo nessun Comune si è ancora deciso a compiere questo passo.

Che cosa succede se i proprietari immobiliari procrastinano i risanamenti e si osserva una mancanza di spazi abitativi appropriati?

A: Effettivamente, lo sviluppo è lento a causa di molteplici fattori. Nel caso delle comunioni ereditarie, spesso è la struttura della proprietà a ostacolare un risanamento. E vi sono anche molti proprietari che attendono con la speranza di ottenere prezzi migliori a due o tre anni di distanza. Una scelta che può costare caro...

Z: ...ad esempio quando improvvisamente si investe in grande stile in nuovi edifici moderni e a costi più bassi. Grandi investitori si sono già assicurati queste superfici per creare spazio abitativo a buon mercato per gli impiegati dell'ASA. Ciò vanificherebbe però i nostri sforzi per una rivitalizzazione dei centri villaggio. Per Andermatt e l'Urserental abbiamo quindi dato vita a un gruppo di esperti diretto da Bernd Scholl, professore al Politecnico federale, nell'intento di venire a capo di questo sviluppo. Vogliamo che ne traggano benefici anche i villaggi vicini, ovvero Göschenen, Hospental, Wassen e Realp.

A: Tra l'altro è degno di nota il fatto che la domanda di spazio abitativo da noi non sia costante, ma arrivi a ondate, più precisamente, ogni volta che apre un nuovo hotel. La prossima ondata è prevista per l'autunno del 2018, quando i circa 200 collaboratori del nuovo Hotel Radisson Blu cercheranno alloggio.



HEIDI Z'GRAGGEN, *1966, dopo la patente di maestra e diversi anni di attività di insegnamento ha studiato scienze politiche presso le Università di Berna e Ginevra. Dopo aver conseguito la licenza, ha lavorato come collaboratrice scientifica all'Università di Berna, dove ha scritto la tesi di dottorato. Dal 2004 è a capo del Dipartimento di giustizia del Cantone di Uri e pertanto responsabile della giustizia, dello sviluppo territoriale e della protezione della natura, del paesaggio e dei monumenti storici. Dal 2018 è inoltre presidente della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP).

Bisogna ricorrere soltanto alle abitazioni di vacanza, o entrano in linea di conto anche gli stabili artigianali e commerciali?

A: A Göschenen alcune locande sono vuote, ma un risanamento e una trasformazione in abitazioni sarebbe molto dispendiosa. Interessanti sarebbero degli stabili artigianali o commerciali nei quali si potrebbero combinare diversi utilizzi che presi singolarmente non sono più sopportabili dal punto di vista economico. A Gurtnellen, ad esempio, la parrocchia si occupa anche dell'agenzia postale e può così allungare i propri orari di apertura.

Automaticamente, un numero maggiore di servizi potrebbe far rivivere i centri villaggio...

Z: Esatto, anche se portare indietro le lancette dell'orologio è impossibile. Prima della costruzione dell'autostrada, a Göschenen c'erano due panetterie e due macellerie, oggi tutte scomparse. Il motivo non è da ricercare soltanto nello spopolamento, ma anche nelle diverse abitudini dei consumatori. La maggior parte di noi apprezza fare acquisti in modo centralizzato anziché dover fare tappa in diversi piccoli negozi specializzati. In alcuni villaggi, come a Bristen e nello Schächental, stanno nascendo cooperative che mettono in piedi piccoli negozi con prodotti locali. Ma si può presumere che in futuro nei centri villaggio saranno richiesti altri servizi al posto dei negozi tradizionali, ad esempio spazi per il co-working.

Oltre ai posti di lavoro nel settore alberghiero e della ristorazione viene creato lavoro anche per altri fornitori di servizi come parrucchieri e dentisti. Anche la popolazione locale ne beneficia?

A: Assolutamente sì. Hospental e Realp contano tra 100 e 200 abitanti; servizi del genere non sono più economici. Andermatt, invece, si sta trasformando in centro regionale con



medici, dentisti, parrucchieri e simili. Questi servizi di base hanno effetti positivi anche sui Comuni vicini.

L'afflusso di forza lavoro si ripercuote positivamente anche sulle scuole?

A: Ad Andermatt, oggi il settore alberghiero e della ristorazione e il commercio occupano perlopiù giovani celibi e nubili, non famiglie. Ma la situazione potrà cambiare, con nostro grande piacere.

Z: Gurtnellen, Wassen e Göschenen dispongono ognuno di un istituto scolastico per due classi. Gli edifici avrebbero ancora spazio a

disposizione per accoglierne altre. Se a medio termine il numero di famiglie dovesse aumentare in modo marcato, anziché ampliare la scuola di Andermatt si potrebbero sfruttare meglio questi tre edifici già esistenti. In tal modo, il boom rafforzerebbe in parte anche gli altri Comuni. Già ora si constata che questo sviluppo è benefico per i giovani: finora per svolgere un apprendistato dovevano recarsi ad Altdorf, il che era fattibile praticamente soltanto affittando una camera in loco. Il resort ha invece creato molti posti di tirocinio ad Andermatt.

Nuove persone in arrivo possono anche portare con sé conflitti...



«In futuro, nei villaggi saranno presumibilmente richiesti servizi differenti, come spazi per il co-working.»

Heidi Z'graggen

villaggio può evitare una ghettizzazione di questo tipo.

Il progetto modello è concluso. Come intendete portare avanti questo tema?

A: Come detto continuamo a potenziare l'analisi d'edificio, per la quale vorremmo sfruttare anche l'Anno europeo del patrimonio culturale 2018. Al contempo, sul Internet, abbiamo creato una ricca piattaforma con informazioni sul tema della promozione degli spazi abitativi. Mostriamo quanto è stato fatto finora e mettiamo a disposizione delle guide per la valorizzazione di immobili sottoutilizzati.

Z: In tutto ciò la comunicazione è fondamentale, anche al di là dei confini cantonali. Curiamo questo scambio da un lato con il Comune di Zermatt, che ha affrontato sfide simili a quelle di Andermatt, e dall'altro a livello cantonale: ci incontriamo periodicamente per discutere nell'ambito della Conferenza dei governi dei Cantoni alpini e del Programma San Gottardo 2020, che vede Uri collaborare con i Cantoni dei Grigioni, del Vallese e del Ticino sulla base della Nuova politica regionale della Confederazione (NPR).

— (traduzione)

↗ www.ur.ch/wohnraumfoerderung

Z: Tanto per cominciare, Uri è da sempre un Cantone di passaggio, sin dai tempi dei somieri. Gli abitanti sono quindi abituati alle migrazioni, si pensi anche solo ai lunghi cantieri del San Gottardo...

A: Eravamo comunque consapevoli che avremmo potuto dover fronte a un problema sociale. Sin dall'inizio dello sviluppo del resort turistico abbiamo commissionato alla SUP Lucerna (Dipartimento di Lavoro sociale) uno studio ad ampio raggio intitolato «Best Andermatt». La popolazione locale è stata invitata a rispondere a domande sulle ripercussioni sociali ed economiche. Prossimamente sarà pubblicato il terzo di quattro

rapporti. Gli autori suggeriscono tra l'altro una serie di misure.

Z: Per noi lo scambio con il Comune di Zermatt è stato il segnale che ci ha fatto capire che in Canton Uri vogliamo evitare uno sviluppo analogo.

In che senso?

Z: Osservando la situazione di Zermatt e Täsch abbiamo capito che cosa non vogliamo: una società fortemente segregata nella quale gli addetti al turismo hanno pochissimi scambi con gli indigeni. Creare spazi abitativi per i nuovi arrivati nelle vecchie strutture del

Il paesaggio, un buon espediente

Testo e foto: Stefanie Pfändler
s.pfaendler@gmail.com



È più facile parlare di progetti paesaggistici che di complessi piani direttori e di utilizzazione. Il progetto modello nella valle della Birs è un esempio di come otto Comuni e due Cantoni siano potuti giungere a una pianificazione trasversale attraverso un progetto paesaggistico congiunto. Il progetto modello funge da importante lezione per molti processi di pianificazione comunali.

L'idea per il progetto modello dal complicato nome «Politica sovracomunale di gestione delle superfici libere nella valle della Birs» è venuta ad Hans-Georg Bächtold in una tarda serata dell'autunno 2005, mentre stava valutando la procedura di consultazione per il piano direttore del Cantone di Basilea Campagna. Allora, l'attuale direttore della Società svizzera degli ingegneri e degli architetti (SIA) era ancora pianificatore cantonale e quella sera sulla sua scrivania c'erano ben sette differenti prese di posizione di sette Comuni diversi della valle della Birs. «Non è possibile!», si disse. «Come pianificatore cantonale consideravo la valle della Birs come un'unica città; non capivo come le opinioni potessero essere così divergenti!».

La Birs (o Birsa) è un affluente del Reno lungo 75 chilometri. Nasce nel Giura bernese, a Liesberg attraversa la frontiera linguistica e cantonale e poi serpeggia nell'alveo roccioso del distretto di Laufen in direzione di Basilea. All'altezza del Comune di Aesch, il rilievo si fa più ampio. A partire da questo punto, la Birs scorre nel largo fondovalle dell'omonima valle, fino a raggiungere, dieci chilometri dopo, il Sankt Jakob-Park a Basilea. Il suo percorso attraversa i sette Comuni di Basilea Campagna Aesch, Pfeffingen, Reinach, Arlesheim, Münchenstein, Muttenz e Birsfelden come pure Dornach, nel Cantone di Soletta.

Uno spazio con molti confini

Dal punto di vista pianificatorio, la situazione della valle della Birs è assai ingarbugliata: i Comuni più grandi, come Reinach e Muttenz, entrambi con una popolazione attorno ai 20 000 abitanti, sono città autonome con identità differenti. Il confine tra i Cantoni di Basilea Campagna e di Soletta passa nel bel mezzo della valle della Birs, addirittura tagliando in due la stazione di Dornach-Arlesheim. Münchenstein e Birsfelden, invece, sono inglobate nella città di Basilea e a maggior ragione tengono a sottolineare la loro appartenenza politica al semicantone di campagna. Stando così le cose, è evidente che la valle della Birs è uno spazio con molti confini.

Ma ciò non ha impedito ad Hans-Georg Bächtold, pochi giorni dopo aver preso visione della documentazione relativa alla consultazione, di presentare il proprio punto di vista ai rappresentanti dei Comuni. «La val-

le della Birs è un'unica città», affermò in occasione di una riunione a Münchenstein. In pochi istanti, l'atmosfera si raggelò. Il giorno seguente, un allora Consigliere di Stato gli telefonò per sottolineare che di fusione non se ne parlava nemmeno, e che in futuro sarebbe stato meglio evitare certe affermazioni.

Un progetto paesaggistico non fa male a nessuno

Oggi, Bächtold sorride ricordando questo episodio. Allora aveva cercato di spiegare che quello che gli stava a cuore era qualcosa di diverso. «Volevo che si pianificasse insieme. E a tal fine non era necessario aggregare i Comuni; sarebbe bastato dare avvio a un progetto comune». Il pianificatore cantonale voleva dimostrare la sua tesi, e così il fatto che la Confederazione offrisse uno strumento adatto sotto forma di progetto modello gli fu providenziale. «Mi dissi: parliamo di paesaggio. Non fa certo male



Hans-Georg Bächtold e la valle della Birs: «Come pianificatore cantonale, dieci anni fa qui vedeva una città unica».

Uno sguardo lungo la valle della Birs:
in primo piano il villaggio agreste di
Pfeffingen; sullo sfondo la Torre Roche
di Basilea; in mezzo gli otto Comuni
che formano la «città di Birs».

a nessuno». Bächtold è tuttora persuaso che se invece si fosse intromesso nella pianificazione delle zone o se avesse voluto sviluppare un piano direttore unico i Comuni gli avrebbero risposto picche. Invece, grazie all'espeditivo di un insospettabile «progetto paesaggistico per la valle della Birs», gli è stato possibile avere i rappresentanti dei Comuni dalla propria parte. «Ciò che mi importava era che tutti si mettessero a tavolino per dare inizio a un dialogo», afferma Bächtold. «E, grazie al paesaggio della Birs, ce l'abbiamo fatta».

Nessuna soluzione possibile senza l'appoggio dei vicini

Undici anni dopo l'avvio del progetto modello, incontriamo Hans-Georg Bächtold ai margini dell'insediamento del Comune di Pfeffingen, in un punto panoramico con vista sulla valle della Birs. È una giornata soleggiata e calda; sul fondovalle si estende un vasto insediamento di case monofamiliari che Bächtold chiama «città». «Qual è il modo migliore per organizzare una città di questo tipo?» si chiede il 65enne facendo riferimento a invisibili confini comunali e cantonali, a superfici di riserva, al corridoio costituito dall'autostrada... e alla Birs.

Ancor prima di aver raggiunto le rive del fiume, ci ritroviamo nel centro di Aesch e alziamo entrambi il tono della voce. Questo perché la strada principale, che si chiama





proprio Hauptstrasse, è così trafficata che il rumore copre le nostre parole. «Negli anni Novanta la gente abbandonò le città per trasferirsi in campagna, facendo esplodere i villaggi, ma tutto ciò è passato» constata Bächtold. La crescita stagna, e nel frattempo nel centro di Aesch le superfici abitative e commerciali vuote sono sempre più numerose. «I Comuni devono chiedersi quali vantaggi di localizzazione possono ancora far valere». Davanti a ogni villa a Pfeffingen sono parcheggiate una o due automobili, i cui tragitti attraversano per forza Aesch. «Se entrambi i Comuni si considerassero maggiormente come unità e se Pfeffingen fosse altrettanto interessato sarebbe diversa». Ma, Bächtold ne è convinto, finché l'unico obiettivo è la libertà negli spostamenti, per il Comune di Aesch da solo sfide di questo tipo rimangono praticamente senza via d'uscita. Alla fine entrambi i Comuni risultano perdenti: «se ad Aesch scompaiono i negozi, anche la vicina Pfeffingen perde attrattiva».

Il fiume come calamita per lo sviluppo

Lungo la riva della Birs serpeggiava un sentierino. È il risultato tangibile del progetto modello. Gli otto Comuni si sono riuniti nell'intento di realizzare un sentiero ininterrotto, che nel frattempo raggiunge anche il Sankt Jakob-Park di Basilea. In parte soltanto un viottolo, in parte un largo cammino, il sentiero costituisce l'anello di congiunzione tra i Comuni. Dove si percepisce maggiormente l'effetto del progetto modello è Reinach. Dopo un lungo tiro alla fune, è stato necessario mettersi d'accordo per una protezione coerente della Reinacher Heide. Da allora è vietato l'accesso ai cani: la precedenza va alla protezione della natura. Questa misura è stata fonte di malcontento, ma secondo Bächtold si è trattato di un compromesso di grande importanza.

Poco più a valle, un tratto rinaturato dove larghe piste costeggiano la riva e stretti sen-



Hans-Georg Bächtold sul progetto modello nella valle della Birs: «Volevo che si pianificasse insieme».

Il confine tra i Cantoni di Soletta e Basilea Campagna taglia in due la stazione di Dornach-Arlesheim.

tieri portano invece direttamente all'acqua. Dei bambini giocano sulla riva; un corridore rinfresca i piedi in acqua. «Ecco come può essere concedendo un po' più di spazio alla Birs» rimugina Bächtold. Il progetto modello ha dato il via ai primi progetti, ma rimane ancora molto da fare. Ci vogliono altri progetti comuni e sempre più progetti urbanistici.

Un esempio: poco sotto piazza Nepomuk a Dornach si ergono nuovi caseggiati. Come spiega Bächtold, «vengono messi sul mercato con l'etichetta "abitare sul fiume" e vanno a ruba». Niente a che vedere con le abitazioni vuote di Aesch. E questo nonostante i costruttori non abbiano mantenuto appieno le promesse: in questo punto la Birs è canalizzata e i nuovi appartamenti sono separati dal fiume da una scarpata ricoperta da una folta vegetazione. I nuovi arrivati non hanno accesso al fiume. Secondo Bächtold, «bisognerebbe sfruttare molto meglio il potenziale dell'acqua». Ma per fare ciò ci vorrebbe, anche in questo caso, un progetto comune. Nella valle della Birs, di luoghi adatti ce ne sono molti: tra Aesch e Münchenstein sulle rive del fiume si trovano soprattutto aree industriali e zone inutilizzate. La maggior parte di esse si trova in fase di trasformazione e il potenziale di sviluppo è enorme. Il fiume, afferma Bächtold, potrebbe assumere un ruolo fondamentale per la valle della Birs. Potrebbe dare una struttura allo spazio



Il centro di Aesch è molto trafficato: il Comune potrà trovare soluzioni solo collaborando con i vicini.



Anche questo fa parte della valle della Birs: traffico serale in direzione di Basilea.

e innescare uno sviluppo centripeto che darebbe alla regione un'identità comune. «Ma a tal fine occorrerebbe prendere in mano queste pianificazioni in modo proattivo, sviluppare idee corrispondenti e attuarle per mezzo di progetti. Nessun Comune può affrontare tutto ciò da solo».

La «città di Birs» diventa realtà

Più di dieci anni dopo la memorabile riunione a Münchenstein, il 3 febbraio 2018 i Comuni della valle hanno costituito l'associazione «Birsstadt». La nuova organizzazione si prefigge di intensificare e professionalizzare la collaborazione regionale. Oltre un decennio dopo l'avvio del progetto modello, la collaborazione è così stata istituzionalizzata. E i Comuni fanno sul serio: l'associazione ha creato un ufficio proprio, la cui attività viene finanziata da tutti i Comuni in ragione

di un franco per abitante e per anno. Anche il nome dell'associazione dimostra che nel frattempo il messaggio di Bächtold è stato ascoltato. «Ce n'è voluto di tempo», concede quest'ultimo, «ma forse è dovuto al sistema svizzero. I passi sono corti e i processi lenti, ma in compenso il risultato è a lungo termine e condiviso da tutti».

Nel 2016 i Comuni della «Birsstadt» hanno sviluppato un progetto territoriale comune. Per la prima volta esiste quindi una base condivisa che può essere d'aiuto per farsi ascoltare dai Cantoni. È una novità. Per Bächtold, questo è un tipico esempio che il-

lustra i processi di pianificazione in Svizzera. La reticenza a creare strutture comuni vincolanti e a pianificare al di là dei confini comunali è grande. Ma il progetto modello dimostra che i progetti possono contribuire a superare questi ostacoli. Fanno sì che ci si conosca a vicenda, che si traggano benefici l'uno dall'altro e che con il tempo si riconosca il valore aggiunto della collaborazione. Il progetto modello ha perciò dato frutti che vanno ben oltre un nuovo sentiero sulle rive del fiume: ha dimostrato che una «città di Birs» è possibile.

— (traduzione)

↗ v. pubblicazione «Hochparterre» 2007: **Die Birsstadt; Sieben Gemeinden – eine Behauptung** (con il Manifesto di Birsstadt di Susanne Fischer e Hans-Georg Bächtold; in tedesco)

↗ **Progetto territoriale «Birsstadt 2035»**, (Metron; in tedesco)



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

Lo sviluppo centripeto degli insediamenti è solo metà dell'opera



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

In Svizzera esistono tensioni tra la risorsa «suolo» limitata e l'elevata prosperità. La problematica della scarsità del suolo è sulla bocca di tutti. La revisione della legge sulla pianificazione del territorio di cinque anni fa ha stabilito un quadro giuridico per un'utilizzazione del suolo più efficiente. Con il benessere elevato, invece, succede come con il vile denaro: ci piace approfittare delle sue comodità, ma ne parliamo e scriviamo malvolentieri.

Quando nondimeno il tema del benessere viene affrontato, lo si fa con un approccio indiretto. Ad esempio, tramite un'analisi del fabbisogno di superficie abitativa pro capite della popolazione svizzera in funzione del Paese di origine condotta dalla ditta di consulenza Wüest Partner nell'edizione 1/2018 della pubblicazione Immo-Monitoring. Con 50,9 metri quadrati pro capite, nel nostro Paese a occupare il primo posto sono gli olandesi, davanti agli inglesi (48,7) e agli svizzeri (48,4). All'incirca lo stesso spazio abitativo è preteso dalle persone provenienti dai Paesi limitrofi. Il fanolino di coda della statistica è rappresentato dalle persone provenienti dal Kosovo, con 22,3 metri quadrati pro capite.

Secondo Wüest Partner, ad avere un «influsso decisivo sulla superficie per occupante», oltre alle dimensioni dell'economia domestica, è il reddito lordo. Gli immigrati, in particolare quelli provenienti dall'Europa settentrionale e da oltreoceano, hanno un livello di formazione sopra la media e di conseguenza un buono stipendio. Alla luce dell'aumento della divisione del lavoro globale, la Svizzera può attendersi un ulteriore incremento, almeno relativo, dei posti di lavoro che attirano nuovi arrivi meglio o altamente qualificati. Ciò potrebbe accentuare il conflitto di obiettivi tra la risorsa «suolo» limitata e l'elevata prosperità.

In considerazione di questa prospettiva, ora più che mai è necessario uno sviluppo deciso degli insediamenti verso l'interno. Ma così siamo solo a metà dell'opera: se ciò che ne risulta è semplicemente una trasformazione da spazio esterno a spazio interno, ovvero se in fin dei conti – malgrado una massa edificata supplementare sulla stessa superficie fondiaria – nel migliore dei casi vi abita o lavora lo stesso numero di persone di prima, allora l'obiettivo non è stato raggiunto. Un indizio per uno sviluppo di questo tipo è il numero di abitanti delle grandi città, dove per oltre due decenni è stato edificato in modo intensivo e complementare, con il risultato che oggi queste città ospitano di nuovo quasi altrettante persone dei periodi di picco. Nel 1961 Zurigo contava, con

un'estensione edilizia molto inferiore, 440 000 abitanti. Dopo un calo a 350 000 negli anni Novanta, questa cifra si aggira oggi nuovamente attorno a 420 000.

Anche laddove a tavolino tutto viene gestito nel modo corretto, il benessere può stemperare l'effetto perseguito. Prendiamo l'esempio di una casa plurifamiliare nelle vicinanze di una stazione ferroviaria in una piccola città sull'Altopiano: come da manuale, che com'è noto postula in zona centro densità edilizia e utilizzazioni miste, in seguito a un concorso d'architettura sono stati qui costruiti 30 appartamenti, senza i quali la vicina impresa di servizi non avrebbe potuto ampliare il complesso amministrativo. La composizione sociale è equilibrata, vi abitano persone di numerose nazionalità diverse, famiglie e anziani.

La casa, però, risulta meno abitata rispetto a quanto ci si aspetterebbe teoricamente. Non si tratta soltanto dell'appartamento di cinque locali che una famiglia svizzera residente all'estero occupa per qualche settimana di vacanza appena. Molti appartamenti devono competere con case secondarie in montagna o al mare: ciò significa che di fatto sono spesso disabitati. E non vanno dimenticate nemmeno le abitudini di coloro che, in modo esemplare, hanno rinunciato alla vecchia casa monofamiliare per il nuovo appartamento: nonostante la stazione e il centro siano raggiungibili a piedi in pochi minuti, continuano a servirsi dell'automobile per fare gli acquisti nel centro commerciale dell'agglomerato che era loro familiare sin da prima.

Tale «elusione comportamentale» dello sviluppo centripeto degli insediamenti (sviluppo che dovrebbe tra l'altro portare a un mondo con tragitti più brevi) è il rovescio della medaglia delle libertà individuali nella nostra società. Volervi mettere un freno per mezzo di strumenti come prescrizioni sull'occupazione sarebbe in contraddizione con il nostro principio sociale della responsabilità individuale. Tuttavia, a lungo termine lo sviluppo degli insediamenti verso l'interno dovrà acquisire consistenza e aumentare per davvero l'efficienza nell'uso del suolo. La speranza che prima o poi questo accada poggia sulla prospettiva di un mutamento dei valori, specialmente di chi guadagna di più, verso una riduzione dello spazio abitativo pro capite e una mobilità lenta. Se nel nostro Paese denaro e spirito non rimarranno disintegri, i presupposti sono favorevoli.

—

(traduzione)



LA CIFRA SUL TEMA

Alla terza generazione del programma
«Progetti modello Sviluppo sostenibile del
territorio» hanno aderito **8** Uffici federali,
i quali hanno sostenuto finanziariamente
31 progetti in **5** ambiti tematici.



IMPRESSUM

forum raumentwicklung

Informationsheft
Erscheint dreimal jährlich
46. Jahrgang

Herausgeber

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

Redaktionskommission

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

Übersetzung

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

Redaktion und Produktion

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg, Basel

Grafisches Konzept und Gestaltung

Susanne Krieg SGD, Basel

Fotografie

Yves Maurer Weisbrod, Bern (Titelseite, S. 4–6, 8–11, 33/34, 36–39, 41, 42, 65/66, 68–71, 72–73, 89/90);
Vinzenz Maurer, AWA Bern (S.26); Stefanie Pfändler (S. 28–31, 60–63, 82–87); alle anderen zur Verfügung gestellt.

Abonnemente

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

Adresse

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

© ARE

Bern 2018, Abdruck erwünscht mit Quellenangabe;
Belegexemplar ans ARE
ISSN 1660-6248

Druck / Impression / Stampa

Jost Druck AG, Hünibach/Thun

forum du développement territorial

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

Éditeur

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

Commission de rédaction

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

Traduction

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

Rédaction, production

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg, Bâle

Création, réalisation

Susanne Krieg SGD, Bâle

Photographie

Yves Maurer Weisbrod, Berne (page de couverture, p.4–6, 8–11, 33/34, 36–39, 41, 42, 65/66, 68–71, 72–73, 89/90); Vinzenz Maurer, AWA Berne (p. 26); Stefanie Pfändler (p.28–31, 60–63, 82–87); autres photographies gracieusement mises à disposition.

Abonnement

Commandes/distribution:
OFCL, diffusion publications, CH-3003 Berne
Internet: www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
No d'art. 812.000
Abonnement annuel Fr. 30.70
Numéro simple Fr. 10.25

Adresse

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

© ARE

Berne 2018, Reproduction autorisée avec mention de la source; copie à l'ARE
ISSN 1660-6248

forum sviluppo territoriale

Bollettino d'informazione
Esce tre volte all'anno
46^o anno

Editore

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

Commissione della redazione

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

Traduzione

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

Redazione, produzione

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg, Basilea

Creazione, realizzazione

Susanne Krieg SGD, Basilea

Fotografia

Yves Maurer Weisbrod, Berna (copertina, pagg.4–6, 8–11, 33–34, 36–39, 41, 42, 65–66, 68–71, 72–73, 89/90); Vinzenz Maurer, AWA Berna (pag.26); Stefanie Pfändler (pagg.28–31, 60–63, 82–87); tutte le altre foto sono state messe a disposizione.

Abbonamento

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

Indirizzo

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

© ARE

Berna 2018, riproduzione autorizzata con menzione della fonte; copia all'ARE
ISSN 1660-6248



Das ARE-Forum wurde klimaneutral hergestellt.
ClimatePartner.com/53460-1806-1001

www.are.admin.ch

