

forum

raumentwicklung
du développement territorial
sviluppo territoriale

Informationsheft
Bulletin d'information
Bollettino d'informazione

a r e

Bundesamt für Raumentwicklung
Office fédéral du développement territorial
Ufficio federale dello sviluppo territoriale
Federal Office for Spatial Development



01.02

Agglomerationspolitik des Bundes:
Ziele, Strategien, Massnahmen
Die Tripartite Agglomerationskonferenz als
dynamische Diskussionsplattform
Modellvorhaben

Politique des agglomérations de la Confédération:
buts, stratégies, mesures
La Conférence tripartite sur les agglomérations:
une plateforme dynamique
Projets modèles

La politica degli agglomerati della Confederazione:
obiettivi, strategie, misure
L Conferenza tripartita degli agglomerati,
piattaforma dinamica di discussione
I progetti modello



Zum Inhalt	3	Editorial	42	Editoriale	63
Agglomerationspolitik des Bundes: Ziele, Strategien, Massnahmen	5	Politique des agglomérations de la Confédération: buts, stratégies, mesures	44	La politica degli agglomerati della Confederazione: obiettivi, strategie, misure	65
Modellvorhaben	8				
Die Tripartite Agglomerations- konferenz als dynamische Diskussionsplattform	18	La Conférence tripartite sur les agglomérations: une plateforme dynamique	47	La Conferenza tripartita degli agglomerati, piattaforma dinamica di discussione	68
Interview mit Michel Bassand: «Wir brauchen eine dynamische, offene, demokratische Schweiz der Grossregionen»	22	Interview de Michel Bassand: «Imaginons une Suisse dynamique, ouverte, démocratique et de grandes régions»	51	Intervista al Michel Bassand: «Immaginiamoci una Svizzera dinamica, aperta, democratica e formata da grandi regioni»	72
Den Agglomerationsverkehr langfristig sichern	27	Garantir à long terme la mobilité dans les agglomérations	55	Assicurare a lungo termine i trasporti negli agglomerati urbani	75
Strategien für eine nachhaltige Entwicklung urbaner Orte	30	Expériences de l'étranger		Info	78
Erfahrungen im Ausland		L'agglomération ou le retour du territoire face à la globali- sation et la mondialisation	59	Impressum	79
Kooperativ und demonstrativ: Städtenetze als Beispiel regionaler Raumplanung	34	Info	62		
Die Agglomerationen oder die Rückbesinnung auf kleinere Gebietseinheiten angesichts der Globalisierung	38	Impressum	79		
Info	41				
Impressum	79				

Agglomerationspolitik des Bundes: Dem städtischen Raum Impulse geben

• • • • •

Prof. Pierre-Alain Rumley
Direktor Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
pierre-alain.rumley@are.admin.ch



Die Agglomerationen sind ein Schlüsselfaktor

für die nachhaltige Entwicklung des Lebens-

raums Schweiz. Sie stehen vor grossen Herausforderungen, zu deren Lösung gemeinsame Anstrengungen von Bund, Kantonen und Gemeinden nötig sind. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, das Engagement des Bundes zugunsten der Agglomerationen zu verstärken – ohne dabei den ländlichen Raum zu vernachlässigen.

Die Agglomerationspolitik eröffnet der Raumordnungspolitik einmalige Chancen: Mit seinem finanziellen Engagement im Agglomerationsverkehr kann der Bund auf eine verbesserte Koordination zwischen Siedlung und Verkehr hinwirken – eine zwingende Voraussetzung für eine Siedlungsentwicklung nach innen.



Mit den Modellvorhaben gehen das ARE und das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) neue Wege der Zusammenarbeit mit den lokalen Akteuren: Mit gezielten Anreizen können sie den Agglomerationen Impulse geben und gleichzeitig ein enges Netzwerk interessierter Fachleute aufbauen.

ARE und seco sind hoch motiviert, gemeinsam mit den Partnern in Kantonen und Gemeinden eine innovative Agglomerationspolitik voranzutreiben. Sie sind überzeugt, damit einen Beitrag zur Konkurrenzfähigkeit des Lebens- und Wirtschaftsraums Schweiz zu leisten.



«forum raumentwicklung» in neuer Aufmachung

Seit Anfang 2001 ist das frühere Bundesamt für Raumplanung im neuen Bundesamt für Raumentwicklung aufgegangen. Zur ursprünglichen Kernaufgabe, der Raumplanung, sind neu die Verkehrskoordination und die Nachhaltige Entwicklung dazugekommen. Das ARE trägt diesem Umstand auch in seiner Kommunikation Rechnung und hat deshalb seine Zeitschrift neu konzipiert. Unter dem Titel «forum raumentwicklung» widmet sich die Publikation vermehrt den Schnittstellen der drei Kernthemen Raum, Verkehr und nachhaltige Entwicklung und will dabei eine Plattform des Bundes für Diskussionen der Raumentwicklung sein.

Die inhaltlichen Änderungen sollen sich auch im Äusseren widerspiegeln. Zum einen kommt «forum raumentwicklung» frischer und zeitgemässer daher. Zum anderen beleuchtet die Zeitschrift die einzelnen Themen ausführlicher und zugleich griffiger; statt wie bisher vier werden es deshalb noch drei Hefte jährlich sein. Das ARE ist gespannt auf die Reaktionen der Neulancierung – und freut sich, wenn Sie als bisherige Leserin und Leser dabeibleiben oder neue dazukommen.

Agglomerationspolitik des Bundes: Ziele, Strategien, Massnahmen

• • • • •

Georg Tobler
Leiter Strategiegruppe Agglomerationspolitik, ARE
georg.tobler@are.admin.ch



Von den Städten und Agglomerationsgemeinden gehen wichtige gesellschaftliche und wirtschaftliche Impulse aus. Gleichzeitig sehen sie sich mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert. Der Bund will deshalb die Anliegen der Agglomerationen in seinen Sektoralpolitiken vermehrt berücksichtigen. Zudem soll eine gezielte Anreizpolitik die Verwirklichung zukunftsweisender Projekte in Agglomerationen ermöglichen. Der entsprechende Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes» wurde Ende 2001 vom Bundesrat genehmigt.

Rund 70 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung lebt in städtischen Gebieten. Dazu gehören isolierte Städte, Agglomerationen – also Städte mit Agglomerationsgemeinden – sowie Metropolitanräume. Für die Schweiz sind diese Gebiete als Lebens-, Wirtschafts- und Kulturraum von zentraler Bedeutung. Allerdings stehen sie heute vor einer Vielzahl von Problemen, die nicht nur die Erhaltung und Weiterentwicklung der Standortqualität für die Wirtschaft, sondern auch die Lebensqualität der Wohnbevölkerung in Frage stellen.

Funktionale und soziale Entmischung

Die Agglomerationen greifen immer weiter in den ländlichen Raum hinaus. Gleichzeitig führt die wirtschaftliche Entwicklung Hand in Hand mit einer zu billigen Mobilität dazu, dass Arbeits- und Wohnort immer weiter auseinander liegen. Dies hat eine stetige Zunahme des Verkehrsaufkommens in städtischen Gebieten zur Folge. Eine effiziente Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr wird immer schwieriger und teurer. Städte und Agglomerationen sehen sich oft nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch überfordert. Eine weitere Herausforderung für die Agglomerationsentwicklung liegt in der sozialen und gesellschaftlichen Entmischung. Wer über die nötigen finanziellen Mittel verfügt und zudem mobil ist, zieht in eine Gemeinde an der Peripherie der Agglomerationen um. In den Kernstädten hingegen verbleiben vor allem wenig mobile, sozial und wirtschaftlich schwache Bevölkerungsschichten. Dennoch müssen die Kernstädte zahlreiche Dienstleistungen für die Bevölkerung der ganzen Agglomeration erbringen – allerdings ohne dafür von den Agglomerationsgemeinden mit einem angemessenen Kostenbeitrag entschädigt zu werden. Die daraus entstehende finanzielle Überforderung führt dazu, dass die Kernstädte ent-

weder ihre Aufgaben nicht mehr angemessen wahrnehmen können oder die Steuern erhöhen müssen. Beides hat nicht nur gravierende Folgen für die Attraktivität der Kernstädte, sondern beeinflusst auch die Lebens- und Standortqualität in den Agglomeration, ja in der gesamten Schweiz, negativ.

Schwierige politische Strukturen

In diesem Zusammenhang stellen sich auch zahlreiche institutionelle Probleme. Unser föderalistisches Staatssystem beruht auf einer differenzierten Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Komplexe Fragen wie zum Beispiel die Luftbelastung oder die Mobilitätsbedürfnisse können von keiner staatlichen Ebene im Alleingang gelöst werden. Erschwerend für eine übergreifende Planung wirkt ferner die kleingliedrige politische Struktur der Gemeinden und zum Teil auch der Kantone. Denn während die Probleme nicht an den bestehenden politischen Grenzen Halt machen, gehen Gemeinden und Kantone bei der Lösungssuche noch viel zu häufig im Alleingang und sektoriell vor. Für die koordinierte Gesamtentwicklung einer Agglomeration hingegen fühlt sich meist niemand verantwortlich. Vor diesem Hintergrund hat der Bund erkannt, dass er hier einen Beitrag zur Problemlösung und zur Stärkung der Städte zu erbringen hat. Entsprechend verabschiedete der Bundesrat 1999 den «Bericht über die Kernstädte» und genehmigte Ende 2001 den Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes».

Ziele der Agglomerationspolitik des Bundes

Wegen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der städtischen Gebiete ist aus Sicht des Bundes eine nachhaltige Entwicklung des Lebensraums Schweiz nur im Einklang mit einer nachhaltigen Entwicklung des urbanen

Raums möglich. Aus diesem Grundsatz leitet der Bund drei Hauptziele ab:

Erstens soll die wirtschaftliche Attraktivität der Städte gestärkt und die Lebensqualität für die Bewohnerinnen und Bewohner verbessert werden. Zweitens wird angestrebt, dass die Schweiz ihr dezentrales Netz von Städten verschiedener Grösse und Funktionen, die sich gegenseitig ergänzen und stützen, behält.

Drittens sollen sich die Agglomerationen weitgehend innerhalb ihrer bestehenden Grenzen entwickeln. Eine weitere Ausdehnung in die Landschaft ist sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus ökologischen und raumplanerischen Gründen unerwünscht.

Die fünf Strategien des Bundes

Diese Ziele sollen über fünf sich gegenseitig unterstützende Strategien erreicht werden:

1. Bündelung: Der Bund will bei der Gestaltung und Erfüllung seiner Aufgaben die Anliegen und Probleme der Städte und Agglomerationen verstärkt berücksichtigen. Zu diesem Zweck wurde beispielsweise das «Netzwerk Agglomerationspolitik» eingerichtet, das aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedenster Bundesämter besteht.

2. Vertikale Vernetzung: Die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden soll vertieft werden. Dazu wurde am 20. Februar 2001 die «Tripartite Agglomerationskonferenz» (TAK) gegründet. In diesem Gremium treffen sich regelmässig Vertreterinnen und Vertreter aller drei Staatsebenen mit dem Ziel, ihre agglomerationsbezogenen Tätigkeiten zu koordinieren und eine gemeinsame Agglomerationspolitik zu erarbeiten. Ferner sollen sachpolitische Lösungen für Agglomerationsprobleme gefunden werden, beispielsweise im Sozialbereich oder in der Ausländer- und Integrationspolitik.

3. Horizontale Integration: Auch die horizontale Zusammenarbeit innerhalb

sern. In verschiedenen Agglomerationen bestehen schon heute ermutigende Ansätze zu einer gesamtheitlichen Zusammenarbeit. Diese Bestrebungen sind zu fördern und zu unterstützen. Erfolgreiche Beispiele sollen zur Nachahmung ermutigen und helfen, die vielerorts noch vorherrschende Zurückhaltung zu überwinden.

4. Zugang zum europäischen Städtetz: Eine weitere wichtige Strategie besteht in der Einbindung des schweizerischen Städtetzes in das europäische Städtetz. Damit sind insbesondere Anstrengungen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen – im Vordergrund steht das Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahnen – und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit ausländischen Städten und Agglomerationen gemeint.

5. Sensibilisierung: Der Bund will sich nicht zuletzt auch für die Information der Bevölkerung und politischer Gruppen und deren Sensibilisierung für urbane Probleme einsetzen. In diesem Sinn unterstützt er den Erfahrungsaustausch zwischen den Agglomerationen und mit dem Ausland.

Agglomerationsprogramme: Gemeinsamer Weg zum gemeinsamen Ziel

Aus der Vielfalt der im Bericht aufgeführten Massnahmen sind zwei besonders wichtige Neuerungen hervorzuheben: die Agglomerationsprogramme und die Modellvorhaben. Die Agglomerationsprogramme sind neue Instrumente, welche die Agglomerationen bei der Verbesserung ihrer Zusammenarbeit und Koordination unterstützen sollen. Diese Verbesserung stellt einen komplexen Prozess dar, der Zeit und Geduld braucht. Entsprechend rücken die Agglomerationsprogramme auch den Prozess – das heisst den gemeinsamen Weg zum gemeinsamen Ziel – in den Vordergrund. Als umsetzungs- und projektorientierte Instrumente sollen die Programme für sämtliche agglome-



Die Kernstädte wachsen mehr und mehr in ihr Umland hinaus

rationsrelevante Belange wie beispielsweise die Sozialpolitik, die Kulturpolitik oder die Raumordnung zur Verfügung stehen.

Geld nur für interkommunale Trägerschaften

Ein zentrales Element der Agglomerationspolitik des Bundes ist das erhöhte Engagement im Bereich des Agglomerationsverkehrs. Hier bietet sich dem Bund die Möglichkeit, Anreize für eine nachhaltige Weiterentwicklung der Agglomerationen zu schaffen, indem das finanzielle Engagement mittelfristig an gewisse Voraussetzungen geknüpft wird. So müssen die Agglomerationen beispielsweise mit Hilfe eines Agglomerationsprogramms den Nachweis erbringen, dass sie eine koordinierte Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung betreiben. Darüber hinaus werden die finanziellen Beiträge des Bundes nur an übergreifende, interkommunale Trägerschaften ausgerichtet. Auf diese Weise soll die Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen verbessert und eine koordinierte gesamträumliche Entwicklung erreicht werden.

Modellvorhaben: Unterstützung für innovative Projekte

Der Bund will über die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs hinaus

weitere Anreize zur interkommunalen Zusammenarbeit schaffen. Über so genannte Modellvorhaben sollen innovative, agglomerationsbezogene Projekte von Kantonen und Städten gefördert und unterstützt werden. Dabei stehen folgende inhaltliche Schwerpunkte im Vordergrund:

- Verbesserung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen
- Intensivierung der Zusammenarbeit in Städtetetzen
- Siedlungsentwicklung nach innen und innere Erneuerung

Die Modellvorhaben bieten für das ARE und das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) eine ideale Gelegenheit, an spezifischen Projekten vor Ort mitzuwirken. Sie stellen zudem einen wichtigen Beitrag für den Erfahrungsaustausch dar. In diesem Frühjahr konnten erste Modellvorhaben ausgewählt werden. Diese werden nachfolgend kurz vorgestellt. Es steht ausser Zweifel, dass die Möglichkeit einer Unterstützung seitens des Bundes einigen dieser Projekte massgeblich Auftrieb verliehen hat.

Es wäre erfreulich, wenn die folgenden Beispiele einzelne Leserinnen und Leser dazu animieren könnten, mit den Autorinnen und Autoren in Kontakt zu treten, die vorgestellten Ideen weiterzuentwickeln oder auch eigene Initiativen zu lancieren.

PASL – Projekt Agglo und Stadt Luzern

• • • • •

Stefan Pfäffli
lic.oec.publ., Dozent HSW Luzern, Projektkoordinator
spfaeffl@hsw.fhz.ch



Das Projekt Agglo und Stadt Luzern (PASL) wurde Ende 2000 als Konsortium von 19 Agglomerationsgemeinden mit insgesamt 185'000 Einwohnerinnen und Einwohnern, darunter der Stadt Luzern, sowie vom Kanton Luzern und dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) gegründet. PASL will für die Agglomeration Luzern über einen breit angelegten Prozess eine Langfriststrategie entwickeln und diese realisieren. Im Vordergrund stehen die beiden Ziele einer besseren Positionierung der Agglo Luzern im regionalen Standortwettbewerb sowie die verbesserte Wahrnehmung von Synergiemöglichkeiten. Die Agglomeration versteht sich zunehmend als «lernende Region» – die Betroffenen werden zu Beteiligten gemacht. PASL ist ein wichtiges Teilprojekt der Gemeindereform 2000+ im Kanton Luzern. Die Beteiligung der Gemeinden beruht auf Freiwilligkeit. Die Projektsteuerung (strategische Führung) besteht aus je einem Gemeinderatsmitglied aller beteiligten Gemeinden, drei Mitgliedern des Kantons und einem Mitglied des VLG. Der Projektsteuerungsausschuss, dem drei Gemeindepräsidenten, der Präsident des VLG und ein Regierungs-

rat angehören, bildet die operative Führung.

PASL hat sich für die erste Etappe des auf fünf Jahre angelegten Projekts die Erarbeitung eines Agglo-Leitbilds zum Ziel gesetzt. Dieses Leitbild soll als Basis für alle nachfolgenden Umsetzungsschritte dienen und kann unter www.region-luzern.ch oder unter www.vlg.ch heruntergeladen werden. Aktuell stehen zwei Zusammenarbeitsprojekte auf der Agenda: die regional koordinierte Kinderbetreuung und die Förderung der Agglokultur – bzw. Agglo-identität –, letzteres in Zusammenarbeit mit der Regionalkonferenz Kultur. Im Raum steht auch die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms in Zusammenarbeit mit dem Regionalplanungsverband Luzern.

Die Existenz von PASL hat die Fragen aktualisiert, wie die eher sektorielle Politik der Zweckverbände besser koordiniert, die demokratische Mitwirkung bei der Willensbildung im Agglo-Kontext verbessert, die Umsetzung sichergestellt und eine breit abgestützte Vertretung der Agglo-Interessen nach aussen wahrgenommen werden können. Damit werden strukturelle Fragen der Agglopolitik angesprochen. PASL will auch hier eine Lösung entwickeln. Bei der strukturellen Frage, aber auch bei den inhaltlichen Umsetzungsprojekten ist die Beteiligung ausserkantonaler Agglogemeinden zu klären.



L'agglomération fribourgeoise

• • • • •

Nicolas Deiss
Préfet du district de la Sarine
Président de l'assemblée constitutive
DeissN@fr.ch, JordanR@fr.ch



La création de l'agglomération de Fribourg selon la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg) s'inscrit dans le courant des changements souhaités en matière de politique régionale et d'aménagement du territoire. Elle marque une période de rupture entre les institutions territoriales traditionnelles et de nouveaux espaces émergents. Au début des années 90, les députés socialistes de la Ville de Fribourg au Grand Conseil, dont le député John Clerc, déposent une motion demandant l'institution de l'agglomération dans le droit public fribourgeois. Le 19 septembre 1995, le Grand Conseil fribourgeois adopte la loi cantonale sur l'agglomération. Le 17 décembre 1998, cinq initiatives sont présentées dans les communes de Fribourg, Villars-sur-Glâne, Marly, Belfaux et Corminboeuf. Par arrêté du 4 juillet 2000, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg fixe la périmètre provisoire englobant les communes de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Villars-sur-Glâne, Düdingen, Tfers, Belfaux, Corminboeuf

et Grolley. Le 30 janvier 2002, le canton de Fribourg vit l'événement historique de la première séance de l'assemblée constitutive.

L'agglomération fribourgeoise, selon la LAgg, est une corporation de droit public dont les membres sont des communes qui réunissent ensemble au moins 10'000 habitants, sont étroitement liées entre elles, notamment du point de vue urbanistique, économique et culturel, et ont en commun un centre urbain. Le but est de promouvoir la collaboration intercommunale dans les agglomérations en leur donnant une structure juridique propre. Selon la loi, il revient à l'assemblée constitutive d'élaborer un projet de statuts en arrêtant, en particulier, le périmètre définitif et les tâches de l'agglomération ainsi que les critères de répartition déterminant les contributions des communes. Ce projet de statuts doit être approuvé par le Conseil d'Etat et soumis au vote des citoyens des communes comprises dans le périmètre de l'agglomération dans un délai de trois ans à partir de

la première séance de l'assemblée constitutive.

Lors de sa prochaine séance, l'assemblée constitutive devra décider la constitution de trois commissions de travail (problèmes juridiques – conséquences financières de la collaboration intercommunale et domaines de la collaboration). Ces trois groupes de travail devraient déposer leur rapport dans le délai d'une année. Le but de cette entreprise est de permettre à l'assemblée constitutive de prendre les bonnes options quant à l'élaboration du projet de statuts. En ce qui concerne le budget, le fait que l'Etat mette à disposition son infrastructure administrative pour les travaux courants soulage financièrement les communes membres du périmètre provisoire. Pour l'année en cours, le budget ne devrait pas dépasser les 50'000 francs.

Le fait que l'agglomération fribourgeoise repose sur un acte législatif a suscité beaucoup d'intérêt à l'intérieur comme à l'extérieur du canton. Nous souhaitons beaucoup que les travaux de l'assemblée constitutive permettent d'aboutir à des solutions adaptées aux besoins de notre région et de notre canton. Ils devront tenir compte des intérêts de toutes les communes impliquées. Ceci est d'autant plus important que le périmètre provisoire englobe également deux communes alémaniques. Ainsi, des liens sont maintenus non seulement au niveau géographique mais aussi linguistique, ce qui est particulièrement réjouissant dans notre région bilingue.



Le Réseau Urbain Neuchâtelois

• • • • •

Bernard Woeffray
Aménagiste cantonal
bernard.woeffray@ne.ch



Plusieurs constats sur la situation du canton ont orienté la réflexion qui a conduit au conduisant au Réseau Urbain Neuchâtelois comme projet de développement cantonal.

Le premier porte sur la position et le rôle du canton de Neuchâtel dans le concert helvétique actuel. Les conceptions directrices et les alliances que nos voisins établissent constituent, à cet égard, un bon indicateur de notre

audience. Vaud fait des yeux doux à son puissant voisin genevois, le canton du Jura clame, à qui veut l'entendre, son intérêt pour son très ancien partenaire bâlois, Berne, de par sa position, tente un développement endogène, fondé sur son statut de centre politique national. Quant à Fribourg, nous partageons avec lui un Lac qui nous sépare. Dans ce contexte, le canton de Neuchâtel fait un peu figure de petit dernier avec lequel personne ne veut jouer. Cette situation n'est certes pas tout à fait nouvelle.

Le deuxième est de pure politique intérieure. On constate que le jeu de la concurrence qui continue d'opposer le Haut et le Bas du canton est actuellement stérile. Ce mécanisme ne participe pas à la cohésion interne. Il n'est certainement pas facteur de développement du canton. Il affaiblit notablement son image.

Le troisième est plus trivial et dans l'air du temps. Il a trait à la question des finances publiques. Dans un envi-

ronnement financier particulièrement difficile, il devient essentiel de faire en sorte que l'allocation des ressources soit le plus profitable pour l'ensemble de la population du canton.

Le quatrième est de nature statistique. Le 70% de la population neuchâteloise et le 80% des emplois se concentre dans les trois villes de Chaux-de-Fonds, du Locle et de Neuchâtel et de ses communes d'agglomération. Cet ensemble constitue deux agglomérations qui comptent 120'000 habitants et qui occupent quelques 8% du territoire cantonal. Elles sont reliées par un axe moderne, sûre, confortable qui permet de passer d'un centre à l'autre en moins de 20 minutes. Contrairement à l'image qu'il véhicule, le canton à une dimension et une tradition urbaine qui méritent aussi d'être mises en évidence.

Ces différents constats posés, il s'agit de les faire partager par les acteurs du monde politique et de la société civile. Le débat est lancé et il est riche de promesse. Différents milieux s'en sont emparés. L'idée de faire fonctionner les trois villes en réseau a séduit les autorités exécutives tant des villes que du canton. Des décisions dans ce sens ont été prises. Le conseil d'Etat, quant à lui examine avec attention comment ce modèle peut lui permettre de faire mieux avec moins de moyens. Un débat politique d'ampleur cantonale autour de ce thème devrait avoir lieu dans le courant du mois de juin prochain. L'idée d'un Réseau Urbain Neuchâtelois apparaît de moins en moins utopique dans la perspective d'un développement partagé et de l'affirmation d'un rôle à jouer au plan national.



Réseau urbain neuchâtelois
Source: SAT canton de Neuchâtel, mars 2002

Programm «Netzstadt Mittelland»

• • • • •

Marco Peyer
Sektion Grundlagen und Kantonalplanung
Baudepartement des Kanton Aargau
marco.peyer@ag.ch



Der Raum Aarau-Olten-Zofingen liegt zwischen den grossen Zentren Zürich, Basel und Bern und steht als Wirtschafts- und Lebensraum mit diesen Ballungszentren im Wettbewerb. Im Städtesystem Schweiz fehlt ihm jedoch eine klare Ausrichtung. Obwohl er am Kreuzungspunkt der Nord-Süd- und Ost-West-Verbindungen verkehrsmässig sehr günstig liegt, wird er als Wirtschafts- und Wohnstandort zu wenig wahrgenommen. Dieser Raum hat die Planerinnen und Planer wiederholt intensiv herausgefordert – bis jetzt ohne nennenswerte Erfolge. In jüngster Zeit sind neue Impulse zu verzeichnen: Im Jahr 1999 wurde die Plattform Aargau-Solothurn (PASO) ins Leben gerufen mit dem Ziel, den Informations- und Erfahrungsaustausch zu institutionalisieren und die Probleme über die Grenze hinweg zielgerichtet anzugehen.

Ende 2001 haben die Kantone Aargau und Solothurn im Rahmen der PASO das Programm «Netzstadt Mittelland» lanciert. Dieses basiert auf einem integrativen Ansatz. Seine Ziele sind zum einen die eigentliche «Netzstadt Mittelland» zu bilden, zum anderen aber auch, die drei Agglomerationen Aarau, Olten und Zofingen zu eigenständigen urbanen Einheiten zu entwickeln. Auf der Handlungsebene «Netzstadt Mittelland» ist als erster Schritt vorgesehen, eine Vision zu erarbeiten, die mit Hilfe einer Entwicklungsstrategie räumlich umgesetzt werden soll. Zu den unmittelbaren Massnahmen gehören der Aufbau eines Standortmarketings und die Vertiefung der Zusammenarbeit unter den Anbietern und Trägern des regionalen öffentlichen Verkehrs. Auf der Handlungsebene «Agglomerationsentwicklung» finden sich Pilotpro-

jekte als Grundlage für die Entwicklung in den einzelnen Agglomerationen. Als Beispiel sei das Regionale Entwicklungskonzept Zofingen genannt, das sich insbesondere durch eine Zusammenarbeit des öffentlich-rechtlichen Regionalverbandes und des privatrechtlich organisierten Fördervereins «Vision Region Zofingen» auszeichnet. Das Gesamtprogramm ist vorerst auf eine Aufbauphase von drei Jahren ausgerichtet. Danach soll es aufgrund der Erfahrungen und der Entwicklungsprioritäten weitergeführt werden. Für das Jahr 2002 sind Einnahmen und Ausgaben von rund 1,6 Millionen Franken budgetiert, inklusive Bundesgelder. Dieser Betrag verteilt sich zu $\frac{1}{8}$ auf die Handlungsebene «Netzstadt Mittelland» und zu $\frac{7}{8}$ auf die Handlungsebene «Agglomeration».



Die Agglomerationsstrategie Kanton Bern

• • • • •

Andrea Weik
Projektleiterin, stv. Generalsekretärin der Justiz-,
Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
andrea.weik@jgk.be.ch

Im Kanton Bern sind in der jüngeren Vergangenheit vielfältige Anstrengungen unternommen worden, die besonderen Probleme der Agglomerationen anzugehen und deren Potenziale zu fördern. Namentlich zu erwähnen ist unter anderem der neue, am 1.1.2002 in Kraft getretene innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich. Dieser hat das in Agglomerationen besonders virulente Problem der Abgeltung von zentralörtlichen Leistungen, welche die Städte ihrem Umland zur Verfügung stellen, einer innovativen, in der Zukunft noch weiter ausbaubaren Lösung zugeführt. Der lange politische Prozess rund um den neuen Finanz- und Lastenausgleich hat dazu beigetragen, dass das Bewusstsein für die Bedeutung der Agglomeration sowohl als Wirtschaftsstandort als auch als Lebensraum gewachsen ist.

Die Agglomerationsstrategie des Kantons Bern, die der Regierungsrat am 12. Dezember 2001 formell gestartet hat, ist somit kein Projekt auf der «grünen Wiese», sondern kann an bereits bestehende Ansätze, Institutionen und Instrumente anknüpfen.

Sehr wichtig war von Anfang an der intensive Einbezug der lokalen Behörden, weshalb bereits im Frühjahr 2001 mit Vertreterinnen und Vertretern aus verschiedenen Städten und Agglomerationsgemeinden Interviews durchgeführt wurden, welche die Zielsetzungen, Grundsätze und Massnahmen der Agglomerationsstrategie betrafen. Die Behörden und weitere Institutionen (regionale Planungsverbände) der Städte und Agglomerationsgemeinden nehmen auch im weiteren Verlauf des Projekts eine entscheidende Rolle ein. Wenn auch mit Unterstützung des Kantons, wird es doch primär an ihnen liegen, praxisnahe und realitätstaugliche Entwicklungsvorstellungen zu erarbeiten und umzusetzen. Erste Startver-

anstaltungen in den Agglomerationen Bern, Biel, Thun, Burgdorf, Langenthal und Interlaken, die deren spezifische Bedürfnisse, Stärken und Entwicklungspotentiale zum Ausdruck bringen sollen, stehen vor der Durchführung.

Das Projekt verfolgt sowohl einen bottom-up- als auch top-down-Ansatz, indem eine kantonale, direktionsübergreifende Projektgruppe die regionalen Akteure unterstützt und begleitet. Daneben nimmt die kantonale Projektgruppe aus einer eher fachtechnischen Sicht eine Bestandesaufnahme und Analyse der Zusammenarbeitsformen in den Politikbereichen Raumplanung,

Standortförderung, Verkehr/Umwelt und Kultur vor sowie eine Untersuchung von institutionellen, raumordnungspolitischen und prozessorientierten Massnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen. Ein Zwischenbericht dazu wird Ende Jahr dem Regierungsrat vorgelegt.

Schliesslich obliegt die politische Steuerung des Projekts, für das ein Zeitrahmen von fünf Jahren und ein Budget von insgesamt 700'000 Franken eingeplant ist, einer Behördendelegation unter der Leitung des Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektors.



Eine Mobilitätsstrategie für die Region Bern

• • • • •

Peter Rytz
Kantonsplaner und Projektleiter
der Mobilitätsstrategie Region Bern
peter.rytz@jgk.be.ch

Die Region Bern steht in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren vor grossen Verkehrsproblemen. Der Verkehr hat stark zugenommen und wird voraussichtlich auch in Zukunft weiter zunehmen. Die Verkehrsinfrastruktur in der Region – Schiene wie Strasse – stösst zunehmend an ihre Kapazitätsgrenzen. Eine bedürfnisgerechte und zuverlässige Erschliessung der Region und damit letztlich auch die Attraktivität des Wohn- und Arbeitsplatzstandortes sind damit gefährdet.

Deshalb hat der Berner Regierungsrat der kantonalen Verwaltung am 10. April 2002 den Auftrag erteilt, für die Agglo-

meration Bern eine Mobilitätsstrategie zu entwickeln, und hierfür einen Kredit von 800'000 Franken freigegeben. Er hat damit die Umsetzung einer wichtigen Zielsetzung des neuen kantonalen Richtplans eingeleitet, nämlich die wirtschaftliche Entwicklung in den Agglomerationen und kantonalen Entwicklungsschwerpunkten zu fördern und für ein starkes, wettbewerbsfähiges Kantonszentrum einzustehen.

Die Mobilitätsstrategie soll dem Kanton Bern und den Gemeinden der Region Entscheidungsgrundlagen für eine – aus Sicht von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt – verträgliche und koordinier-



te Verkehrspolitik in der Region Bern zur Verfügung stellen. Sie soll ferner alle Verkehrsträger umfassen und den Bezug zur Siedlungsentwicklung herstellen. Sämtliche relevanten Akteure sind einzubeziehen, so dass eine koordinierte, von allen Seiten akzeptierte Entscheidungsgrundlage entsteht. Ein wichtiges Ziel der Mobilitätsstrategie ist es, die geforderten Grundlagen für eine zukünftige Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund sowohl auf der inhaltlichen wie auch aus der organisatorisch-institutionellen Ebene bereitzustellen.

Die Leitung des Projekts liegt beim Amt für Gemeinden und Raumordnung. Organisatorisch ist eine Bearbeitung im Rahmen von fünf Teilprojekten vorgesehen: Raumentwicklung; Strasseninfrastruktur und motorisierter Individualverkehr; Schieneninfrastruktur und ÖV; Fuss-, Velo- und kombinierte Mobilität; Trägerschaft und Finanzierung. Der Zeitplan sieht eine Bearbeitungsdauer von 17 Monaten vor. Die Arbeiten wurden im Frühling 2002 gestartet und sollen im Juni 2003 abgeschlossen werden.



Zürcher Standortpolitik für Megacenters

• • • • •

Karin Schulte
Projektleiterin Fachstelle für Stadtentwicklung
Stadt Zürich
karin.schulte@prd.stzh.ch



Die Standortwahl für publikumsintensive Einrichtungen ist schweizweit ein viel diskutiertes Thema, das nur in regionaler Zusammenarbeit gelöst werden kann. Wenn das Verkehrssystem in den Agglomerationen ohnehin schon überlastet und die Luft- und Lärmbelastung bereits übermässig sind, bereiten neue Freizeit- und Konsumparadiese der öffentlichen Hand zunehmend Kopfzerbrechen. Die abnehmende Verfügbarkeit grosser und preiswerter Flächen oder auch Auflagen aus Umweltschutzgründen begünstigen ausserdem die Ansiedlung in Randlagen. Gesamthaft ist somit eine raumplanerisch unerwünschte Entwicklung zu beobachten, die auch die Funktionen von städtischen Orts- und Quartierzentren in Frage stellt.

Der Spielraum für die Standortwahl von publikumsintensiven Einrichtungen ist im Kanton Zürich relativ hoch. So genannte Megacenters haben regionale oder überregionale Auswirkungen. Nach gängiger Praxis entscheiden jedoch die lokalen Behörden (Gemeinden oder Städte) über deren Ansiedlung. Was aus übergeordneter Sicht vor allem ein Verkehrsproblem darstellt, ist aus lokaler Sicht ein Standortvorteil. Im Kanton Zürich fehlt es indessen an einer Entscheidungsgrundlage, die auf einer breit abgestützten konzeptionellen Vorstellung über eine optimierte Standortwahl für Megacenters beruht und die im Übrigen auch den Investoren den Planungsaufwand verringern würde.

Die Stadt Zürich bearbeitet diese Fragestellung schon längere Zeit in Zusammenarbeit mit der Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) und dem Kanton Zürich (Amt für Raumordnung und Vermessung). Im Rahmen eines Modellvorhabens zur neuen Agglomerationspolitik des Bundes möchten die genannten Institutionen nun gemeinsam mit weiteren Gemeinden und Regionen der Agglomeration Zürich einen übertragbaren Ansatz für eine Standortpolitik für Megacenters entwickeln. In einer ersten Phase bis zum Frühjahr 2003 sind dazu vor allem fachliche Fragen zu lösen. Bis zum Projektabschluss im Sommer 2004 stehen dann Fragen der institutionellen Umsetzung im Vordergrund. Am Beispiel der Megacenters soll die Bearbeitung grenzüberschreitender Fragestellungen in der Agglomeration Zürich «geübt» werden. Das Vorgehen wird im Hinblick auf die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms Modellcharakter haben. Wichtiges Ziel dieses offenen Lernprozesses ist es deshalb, über die horizontale und vertikale Vernetzung der beteiligten Partner nachzudenken. Dabei ist zu überprüfen, ob bestehende Institutionen neue Aufgaben übernehmen können oder ob – wie vom Bund gefordert – neue Trägerschaften geschaffen werden sollen. Für den rund zwei Jahre dauernden Prozess wurde ein Budget von 180'000 Franken eingesetzt.



Projet modèle «agglomération lausannoise»

• • • • •

Gustave Muheim
Président de Lausanne Région
mail@lausanne-region.ch



Aujourd'hui, plus des deux tiers de la population suisse vivent et travaillent dans des agglomérations. Le maintien, voire l'amélioration de la qualité de vie et donc de l'attractivité de ces zones urbaines est un des enjeux prioritaires de ces prochaines décennies. Prenant acte de ce fait, la Confédération s'est proposée de mettre en œuvre une politique des agglomérations, en coopération avec les villes et les cantons. A ce titre, elle entend, dans un premier temps, soutenir des projets particulièrement novateurs dans le domaine des agglomérations.

Dans ce cadre, le Canton de Vaud, l'association «Lausanne Région» et la Ville de Lausanne ont lancé un projet commun de partenariat au niveau de l'agglomération lausannoise destiné

- à mettre en évidence les politiques susceptibles de collaborations et de synergies approfondies,

- à élaborer une vision prospective de développement durable de cette agglomération,
- et à définir les modalités pratiques de mise en œuvre, en tenant compte du cadre institutionnel existant et de son évolution.

Il s'agit de faire émerger une politique publique d'agglomération commune aux trois entités, en particulier dans les domaines de l'économie, de l'urbanisation, des transports, de l'environnement, des structures institutionnelles et des finances.

La communication et la concertation seront privilégiées pour permettre la prise de conscience des interactions entre les différentes politiques et échelles, ainsi que l'émergence d'une dimension identitaire de l'agglomération. Quant au financement du projet, celui-ci se répartira entre les trois entités concer-

nées, à savoir la Ville centre, la Région et le Canton, avec une participation substantielle de la Confédération.

Début 2004, ce projet devrait aboutir à la mise en œuvre d'un mode novateur de collaboration et de coordination entre les partenaires pour les trois axes de réflexion (domaines choisis, structures institutionnelles, financement). A plus long terme, il débouchera sur un «projet d'agglomération» définissant des stratégies, des objectifs, des structures et des moyens communs au minimum dans les domaines des transports, de l'urbanisation et de l'environnement.



Zone d'activités régionale de Delémont (ZARD)

• • • • •

Hubert Jaquier
urbaniste communal (FSU/SIA)
hubert.jaquier@delemont.ch



Le projet d'aménagement d'une nouvelle zone d'activités dans la région de Delémont (ZARD), ayant une vocation de parc technologique, est le fruit d'une nouvelle dynamique en matière de collaboration intercommunale qui se développe au sein d'une petite agglomération d'importance régionale, selon les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse». La ZARD s'inscrit

Les communes de Delémont, de Courroux et de Courrendlin avec le soutien des autorités cantonales et des localités du Val Terbi – soit en tout une dizaine de localités regroupant plus de 20'000 habitants – sont à l'origine de la ZARD, un projet novateur de collaboration intercommunale en matière de développement économique. La ZARD repose en effet sur une offre qualita-

tive supérieure et une sélectivité des entreprises accueillies, de manière à promouvoir une image forte, dynamique et originale au-delà des frontières régionales et cantonales. Les communes porteuses du projet souhaitent dans ce sens anticiper la mise en service complète de la Transjurane (A16) et l'amélioration des liaisons routières Delémont-Bâle, par la mise à disposition de terrains en zone d'activités situés à un emplacement qui jouxterait la jonction Delémont Est de l'A16. Le projet ZARD répond aux objectifs fixés par la Confédération en matière de politique des agglomérations dans le cadre de la recherche de projet-modèles en la matière, étant donné qu'il permet: d'expérimenter un exemple de collaboration horizontale d'une petite agglomération d'importance régionale; de développer un projet touchant potentiellement un grand nombre de communes; de tester une forme de collaboration axée sur un thème central, celui du développement économique, qui devrait déboucher sur d'autres projets de collaboration horizontale permettant de susciter un réflexe régional dans divers domaines, tels que l'aménagement des zones à bâtir réservées à l'habitation, la culture, les infrastructures sportives et de loisirs, les transports, etc. Les étapes de travail retenues sont les suivantes: élaboration d'un schéma directeur d'occupation du sol et d'équipement, mise au point d'un concept de promotion et de marketing, constitution de la société mixte chargée de la gestion de la ZARD (fondée sur un partenariat public - privé) et réalisation des travaux d'équipement (d'ici 2004-2005).

tive supérieure et une sélectivité des entreprises accueillies, de manière à promouvoir une image forte, dynamique et originale au-delà des frontières régionales et cantonales. Les communes porteuses du projet souhaitent dans ce sens anticiper la mise en service complète de la Transjurane (A16) et l'amélioration des liaisons routières Delémont-Bâle, par la mise à disposition de terrains en zone d'activités situés à un emplacement qui jouxterait la jonction Delémont Est de l'A16.

Le projet ZARD répond aux objectifs fixés par la Confédération en matière de politique des agglomérations dans le cadre de la recherche de projet-modèles en la matière, étant donné qu'il permet: d'expérimenter un exemple de collaboration horizontale d'une petite agglomération d'importance régionale; de développer un projet touchant potentiellement un grand nombre de communes; de tester une forme de collaboration axée sur un thème central, celui du développement économique, qui devrait déboucher sur d'autres projets de collaboration horizontale permettant de susciter un réflexe régional dans divers domaines, tels que l'aménagement des zones à bâtir réservées à l'habitation, la culture, les infrastructures sportives et de loisirs, les transports, etc.

Les étapes de travail retenues sont les suivantes: élaboration d'un schéma directeur d'occupation du sol et d'équipement, mise au point d'un concept de promotion et de marketing, constitution de la société mixte chargée de la gestion de la ZARD (fondée sur un partenariat public - privé) et réalisation des travaux d'équipement (d'ici 2004-2005).



Agglomerationsprogramm St.Gallen-West

• • • • •

Benno Singer
Kantonsingenieur-Stellvertreter
Baudepartement Kanton St.Gallen
info@bd-tba.sg.ch



Der Westen der Agglomeration St.Gallen ist von einer dynamischen, wenig koordinierten Siedlungsentwicklung mit verkehrsintensiven Nutzungen geprägt (Einkaufszentren, Fachmärkte, Freizeitanlagen). Der Verkehr stösst an seine Kapazitätsgrenze. Weitere absehbare Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen dürften die Erreichbarkeit dieses Gebietes und somit die Standortgunst gefährden und eine effiziente und ökologische Siedlungsentwicklung beeinträchtigen. Die gewachsenen kommunalen Zentren

sind zunehmend unter Druck. Durch die vorgezeichnete Entwicklung verstärkt sich die Entmischung von Wohnen und Arbeiten mit einer entsprechenden Zunahme der Pendlerströme und der Umweltbelastung.

Die Entwicklungsgebiete erstrecken sich über mehrere Gemeinden, eine Koordination untereinander existierte in der Vergangenheit kaum. Aufgrund des starken Problemdrucks wurde in den letzten 18 Monaten in enger Zusammenarbeit zwischen den vier Ge-

meinden Gaiserwald, Gossau, Herisau und St.Gallen sowie den zwei Kantonen St.Gallen und Appenzell Ausserrhoden ein Grobkonzept zur koordinierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im Raum St.Gallen-West erarbeitet.

Für die Vertiefung und Ergänzung des vorliegenden Grobkonzepts Siedlung/Verkehr/Umwelt werden in den nächsten drei Jahren von den Projektpartnern rund 500'000 Franken bereitgestellt.

Dabei werden zwei Ziele angestrebt:

- Inhaltlich: Sicherstellen einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung, indem nur soviel Siedlungsfläche angeboten wird, wie mit angemessenem Aufwand erschliessbar ist. Das bedeutet, Entwicklungsschwerpunkte abzustimmen, Fragen der Baulandentwicklung und der publikumsintensiven Nutzungen zu vertiefen sowie die Erreichbarkeit und somit die Standortgunst von St.Gallen-West aufrechtzuerhalten.
- Organisatorisch: Konkretisierung des Begriffs Agglomerationsprogramm mit einer umsetzungsorientierten Planung (Planungshorizont zirka 2010/15), die auf eine langfristig grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausgerichtet ist.



Die Tripartite Agglomerationskonferenz als dynamische Diskussionsplattform

• • • • •

Regierungsrat Dr. Paul Huber
Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement Luzern
TAK-Präsident
justiz@lu.ch



Mit der Tripartiten Agglomerationskonferenz verfügen Bund, Kantone und Gemeinden erstmals über eine Plattform zur Entwicklung einer kohärenten Agglomerationspolitik. Gemeinsam wollen sie die Zukunftschancen der Städte und Agglomerationen verbessern.

Im März 1998 gründete die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zusammen mit dem Schweizerischen Städteverband (SSV) die Arbeitsgemeinschaft Kantone-Städte-Agglomerationen (AG KSA). Aufgabe des neuen Gremiums war die Erarbeitung zweckmässiger Lösungsansätze für die besonderen Probleme der Städte und Agglomerationen. Rasch ortete die AG KSA in zahlreichen Politikbereichen Handlungsbedarf. Insbesondere wurde erkannt, dass sich Kernstädte und Agglomerationsgemeinden auf Grund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung vermehrt mit komplexen Problemen konfrontiert sehen, die sich nicht mehr im Alleingang lösen lassen. In diesem Sinn stellt der Bericht der AG KSA vom Juni 1999 eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einer gemeinsamen Agglomerationspolitik dar.

Erstes Arbeitsprogramm verabschiedet

Weil die Probleme der Städte und Agglomerationen nicht Halt vor Gemeinde- und Kantonsgrenzen machen und oft gleichzeitig Kompetenzen von Bund, Kantonen und Gemeinden tangieren, erwiesen sich die bestehenden Instrumente als unzulänglich. Aus diesem Grund postulierte die AG KSA unter anderem eine Verstärkung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Kernstädten und Agglomerationsgemeinden. Die Kantone nahmen diese Anregung auf und schlugen dem Bundesrat und den Dachverbänden der Städte und Gemeinden die Gründung einer Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) vor. Im Februar 2001 konnte schliesslich die Vereinbarung über die TAK unterzeichnet und ein erstes Arbeitsprogramm verabschiedet werden.

Was will die TAK?

Die TAK ist eine gemeinsame Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Ge-

meinden zur Förderung der vertikalen Zusammenarbeit und zur Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Ziel ist die Stärkung der Städte und Agglomerationen. Neben der Schaffung von neuen, vernetzten Problemlösungen will die TAK vor allem auch deren Potenzial besser zum Tragen bringen. Im Zentrum stehen die gegenseitige Information, die gemeinsame Erarbeitung von Empfehlungen für die Zusammenarbeit in Agglomerationen sowie die Lösung der Agglomerationsprobleme in verschiedenen Sachpolitiken. Dabei sollen auch die Auswirkungen auf die Regionen ausserhalb der Agglomerationen aufgezeigt werden.

Starke Trägerschaft

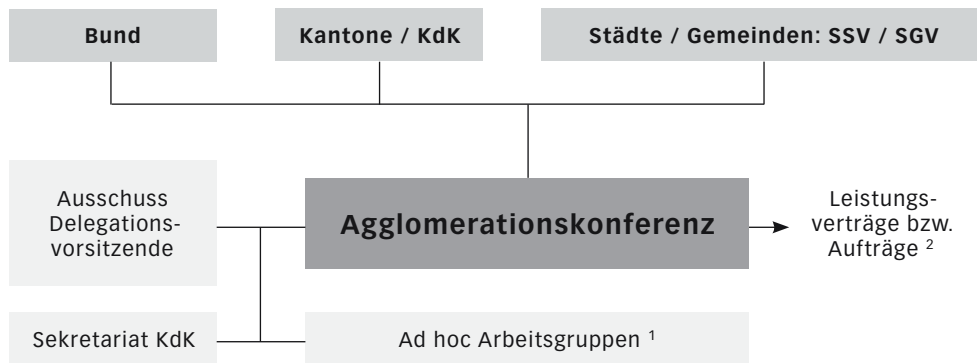
Die Träger der TAK sind der Bund, die Kantone, die Kernstädte und Agglomerationsgemeinden. Auf der Ebene des Bundes ist der Bundesrat für die TAK zuständig. In der Regel lässt er sich durch die Bundeskanzlerin, das Bundesamt für Raumentwicklung, das Staatssekretariat für Wirtschaft und das Bundesamt für Justiz vertreten. Andere Bundesstellen schalten sich dazu, wenn ihre Sektoralpolitik thematisiert wird. Die Kantone sind durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vertreten. Als Sprachrohr der Kernstädte und Agglomerationsgemeinden fungieren der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV). Die Kosten für den ordentlichen Sitzungsbetrieb bestreitet die KdK, Ausgaben für Aufträge und Projekte werden hingegen gemeinsam getragen. Dabei übernehmen die Kantone in der Regel 40 Prozent, der Bund und die Kommunalverbände je 30 Prozent. Für jeden dieser drei Träger stehen acht Sitze zur Verfügung, das Präsidium liegt bei der KdK. Nimmt der Bundesrat an den Sitzungen teil, fällt ihm das Co-Präsidium zu. Vorbereitet werden die TAK-Sitzungen vom Ausschuss der Delegationsvorsitzenden; das Sekretariat der KdK unterstützt den Sitzungs-

betrieb. Bei Bedarf können spezielle Arbeitsgruppen eingesetzt werden, die sich aus Expertinnen und Experten im Bereich der Städte- und Agglomerationspolitik zusammensetzen. Vorderhand hat die TAK Projektcharakter. Erst in vier Jahren wird gemeinsam über Art und Umfang ihrer Weiterführung entschieden. Die Schwerpunkte des ersten Arbeitsprogramms der TAK liegen in folgenden Bereichen:

- Begleitung der Folgearbeiten des Bundes zum Kernstädtebericht vom 7. Juni 1999 beziehungsweise zum Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes» vom 19. Dezember 2001.
- Formulierung von Leitlinien für die horizontale und vertikale Zusammenarbeit in inner- und interkantonalen Agglomerationen.
- Periodische Information und Erarbeitung von Empfehlungen und Stellungnahmen in den Bereichen Sozialpolitik sowie Ausländer- und Integrationspolitik.

Folgearbeiten zum Agglomerationsbericht

In einer gemeinsamen Stellungnahme werteten die Kantons- und Kommunaldelegationen der TAK den Agglomerationsbericht des Bundes insgesamt als positiv. Insbesondere lobten sie die wertvolle und umfassende Auslegung der laufenden und geplanten Bundesarbeiten im Bereich der Agglomerationspolitik. Begrüsst wurde auch das koordinierte Vorgehen der im agglomerationspolitischen Bereich tätigen Bundesämter. Allerdings drängen die Kantons- und Kommunaldelegationen der TAK auf eine zügige und – insbesondere im Bereich Raumordnungspolitik – gemeinsame Umsetzung der Ziele und Massnahmen. Zudem dürfe das verstärkte Engagement des Bundes zugunsten des urbanen Raums nicht zu einer Vernachlässigung der ländlichen Gebiete führen. Bei den Massnahmen in den Sektoralpolitiken wollen die



Engere Struktur der Agglomerationskonferenz

¹ Bis heute setzte die TAK folgende Arbeitsgruppen ein:

- Tripartite technische Arbeitsgruppe «Sozialpolitik»
- Tripartite technische Arbeitsgruppe «Ausländer- und Integrationspolitik»
- Tripartite technische Arbeitsgruppe «Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in Agglomerationen»

² Zur Zeit laufen folgende Aufträge:

- Leistungsvertrag zwischen der SODK und der TAK im Bereich «Sozialpolitik»
- Forschungsauftrag der TAK an das Schweizerische Forum für Migrationsstudien (Uni NE) im Bereich «Ausländer- und Integrationspolitik»
- Expertenauftrag der TAK an Dr. Daniel Arn (Bern) im Bereich «Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in Agglomerationen»

Kantons- und Kommunaldelegationen vor allem die Bereiche Verkehr, Ausländer-, Integrations- und Sozialpolitik in den Vordergrund stellen.

Horizontale und vertikale Zusammenarbeit

Zur Stärkung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in den Agglomerationen setzte die TAK eine spezielle tripartite technische Arbeitsgruppe ein. Diese wählte mit Hilfe eines externen Experten innovative Beispiele der horizontalen Zusammenarbeit in Agglomerationen aus. Anhand dieser Beispiele will die Arbeitsgruppe bis Herbst 2003 die Vor- und Nachteile der verschiedenen Ansätze der horizontalen Zusammenarbeit in Agglomerationen aufzeigen. Davon sollen Impulse für die praktische Umsetzung in den Agglomerationen ausgehen. Ein Zwischenbericht wird auf Herbst 2002 erwartet.

Sozialpolitik

Im Bereich Sozialpolitik schloss die TAK einen Leistungsvertrag mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) ab. Darin verpflichtete sich die SODK zur Erstellung einer Studie zum Thema «Bedarfsabhängige Zulagen für einkommensschwache Familien unter Berücksichtigung der Frage der Steuern und der externen Kinderbetreuung». Die Schlussfolgerungen sollen

der TAK im Frühling 2003 unterbreitet werden. Erwartet werden Aussagen zum Bereich Familienpolitik sowie Empfehlungen zuhanden von Bund, Kantonen und Gemeinden. Ein Zwischenbericht ist auf Herbst 2002 angesetzt.

Ausländer- und Integrationspolitik

Im Bereich Ausländer- und Integrationspolitik beauftragte die TAK das Schweizerische Forum für Migrationstudien (SFM) der Universität Neuenburg mit einer problemorientierten Analyse. Dabei sollen zentrale Fragestellungen der Migrationspolitik der Agglomerationen herausgearbeitet werden, die tripartit anzugehen sind. Ferner soll ein Monitoringinstrument zur Identifizierung zukünftiger Probleme vorgeschlagen werden. Dies wird der TAK die Formulierung von Empfehlungen zu den Schwerpunkten der zukünftigen Migrationspolitik in den Agglomerationen ermöglichen. Die Ergebnisse der SFM-Analyse liegen seit kurzem vor, so dass die TAK demnächst über das weitere Vorgehen entscheiden kann.

Dem Gemeindeartikel Leben einhauchen

Darüber hinaus befasst sich die TAK noch mit einem weiteren für die Kantone und Gemeinden zentralen Thema. Der so genannte Gemeindeartikel (Art. 50 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung)

verpflichtet den Bund, bei seinem Handeln unter anderem auch auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen Rücksicht zu nehmen. Zur Zeit ist der Bund daran, zur Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung interne Richtlinien für die Bundesverwaltung auszuarbeiten. Ende November 2001 nahm der Bundesrat eine erste, vom Bundesamt für

Justiz vorbereite-

te Fassung der geplanten Richtlinien zur Kenntnis. Gleichzeitig wurde das Bundesamt für Justiz beauftragt, diese Richtlinien im Rahmen der TAK mit den Kantonen und den Gemeinden zu diskutieren. Gestützt darauf soll dem Bundesrat bis Ende 2002 eine konsolidierte Fassung zur definitiven Genehmigung unterbreitet werden.

Gestützt darauf

soll dem Bundesrat bis Ende 2002 eine konsolidierte Fassung zur definitiven Genehmigung unterbreitet werden.

Zukunftstaugliche Lösungen suchen

Die Vielseitigkeit der laufenden Arbeiten zeigt, dass die Gründung der TAK einem echten Bedürfnis entspricht. Zwar ist die Suche nach Lösungen für die besonderen Probleme der Städte und Agglomerationen in erster Linie Aufgabe der betroffenen Gemeinden und Kantone selbst. Besonders die Kantone tragen auf Grund ihrer verfas-

*Art. 50 BV
2 Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.*

3 Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.

sungsmässigen Zuständigkeit für die Gemeinden eine zentrale Verantwortung. Da die Bundesgesetzgebung aber in zahlreichen Bereichen wesentliche Rahmenbedingungen für Agglomerationen und Gemeinden festlegt, ist zur Lösung vieler drängender Probleme die Zusammenarbeit mit dem Bund unumgänglich. Rückblickend auf das erste Tätigkeitsjahr der TAK kann eine positive Bilanz gezogen werden. Denn mit der TAK steht erstmals eine Plattform auf Regierungsebene zur Verfügung, mit der Bund, Kantone und Gemeinden die Städte- und Agglomerationsproblematik gemeinsam angehen und Lösungswege finden können. Die TAK ist Ausdruck des gemeinsamen Willens, durch koordinierte Bemühungen die Zukunftschancen der Städte und Agglomerationen als Katalysatoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung zu verbessern. Die TAK dient der Findung zukunftstauglicher Lösungen bei der Zusammenarbeit und zwar sowohl innerhalb der einzelnen Agglomerationen als auch über die Kantons Grenzen hinaus. Sie will den Austausch von Erfahrungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden bei der Lösung von Agglomerationsproblemen systematisieren und damit die Gesetzgebungen bei Kantonen und beim Bund städteverträglicher gestalten. Darüber hinaus will die TAK mehr Transparenz schaffen und damit Partikularpolitik in Zukunft verhindern.



«Wir brauchen eine dynamische, offene, demokratische Schweiz der Grossregionen»

• • • • •

Interview: Pieter Poldervaart

Fotos: Mena Kost

michel.bassand@epfl.ch



Das schweizerische System der Demokratie und des Föderalismus hat sich über Jahrzehnte hinweg erfolgreich entwickelt. Die aktuellen Probleme erfordern aber neue Institutionen.

Als mögliche Lösung für die ökonomischen, gesellschaftlichen, kulturellen und ökologischen Fragen des 21. Jahrhunderts sieht Michel Bassand, Professor für Soziologie an der ETH Lausanne und

Direktor des «Laboratoire de sociologie

urbaine» (LASUR), die Schaffung von Grossregionen. Demokratie und Föderalismus, ohne die man sich die Schweiz nicht vorstellen kann, sollen dadurch keineswegs geschmälert werden.

Herr Bassand, in der neusten Ausgabe von «Geo Special» wird die Schweiz als Land der Alpen und der Metropolen – Zürich, Basel und Genf – dargestellt. Dass viele Schweizerinnen und Schweizer im «Mittelland» leben, wird in dieser Reportage kaum erwähnt: Handelt es sich dabei um ein Missverständnis?

Ja. Dies liegt daran, dass viele Schweizer noch über Informationen verfügen, die der Realität nicht mehr entsprechen. Ihre Informationen sind veraltet und falsch. Dies beunruhigt mich nicht allzu sehr. Aber es sind grosse Anstrengungen erforderlich, um die politische, kulturelle und wirtschaftliche Elite in der Schweiz und auch die gesamte Bevölkerung richtig zu informieren. Eine vor einigen Jahren durchgeführte Studie hat zum Beispiel gezeigt, dass die Wünsche stark von der Realität abweichen: 70 Prozent der Schweizer leben in einer der etwa 50 städtischen Agglomerationen, die zusammen 17 Prozent der Fläche der Schweiz ausmachen. Auf die Frage, wo sie am liebsten wohnen würden, antworten aber 70 Prozent der Schweizer: in einem Dorf. Lässt sich diese Diskrepanz durch eine schlechte Information erklären oder dadurch, dass die städtischen Agglomerationen in vielerlei Hinsicht nicht unseren Bedürfnissen entsprechen? Ein anderes Beispiel: Unser Institut hat eine Karte erstellt, die zeigt, dass die Schweiz vereinfacht dargestellt in drei bekannte Regionen gegliedert ist:

1. die Jurakette,
2. das Mittelland von Genf bis Rorschach und von Basel bis Bern,
3. die Alpen.

Der Grossteil der Schweizer Bevölkerung lebt im Mittelland, das die meisten städtischen Agglomerationen und eine gute Infrastruktur im Bereich Verkehrs und Telekommunikation aufweist. Dort sind die wichtigsten Unternehmen, die Universitäten oder die kulturellen Einrichtungen angesiedelt. Die Lebens-

bedingungen in den Alpen sind nicht schlecht, aber beschränkter. Interessant ist, dass die Alpengebiete ihre Existenz dem Mittelland verdanken. Die Bewohner der Alpenregionen leben vom Tourismus und von den Freizeitaktivitäten der Einwohner der grossen Städte in der Schweiz und in ganz Europa.

Lässt sich dadurch die Solidarität zwischen diesen beiden Teilen der Schweiz erklären?

Genau. Und diese Solidarität ist ein neues Phänomen. Vor 50 oder 100 Jahren waren Stadt und Land, städtische und ländliche Kultur, noch grundlegend verschieden. Stadt- und Landkantone befanden sich im Konflikt. Dieses Bild existiert in den Köpfen weiter, aber der Graben ist nicht mehr so tief wie früher. Heute beobachtet man eine gegenseitige Durchdringung, eine Osmose, die ich – wie auch andere Soziologen – als Metropolisierung bezeichne. Dies bedeutet, dass die Metropole Schweiz mit der «Suisse rurale», der «städtisch-ländlichen» Schweiz, verschmilzt. Es gibt keine Kriege, keinen Widerstand und keine Konflikte mehr. Dabei darf man die «Eidgenössische Alpeninitiative» nicht vergessen, die zu einem Kompromiss führte, der alle Teile zufrieden stellte.

Sie sprechen von Metropole Schweiz: Was verstehen Sie unter diesem Begriff?

Die gesellschaftliche und politische Organisation des Raums hat sich tief greifend verändert. Die Schweiz wird heute von einem Netz von etwa 50 städtischen Agglomerationen durchzogen. Sie werden von einigen Agglomerationen dynamisiert, die eine globale Zentralität besitzen: Zürich, Genf-Lausanne, Basel, Bern, Lugano. Dieses Netz speist die umliegenden «städtisch-ländlichen» Regionen. Und dieses komplexe System wiederum bildet eine starke und relativ einheitliche Gesamtheit – die Metropole Schweiz.

Wir benutzen den Begriff «Metropole Schweiz», um ihn von jenem der Schweiz ganz allgemein abzugrenzen, der ein traditionalistisches Bild unseres Landes vermittelt. Die Metropole Schweiz ist modern, dynamisch, strebt nach Demokratie und nimmt an der Globalisierung teil. Sie spielt aber noch nicht die enorm positive Rolle, die sie übernehmen könnte und die man von ihr erwartet.

Sind die heutigen politischen Strukturen diesen Anforderungen noch gewachsen?

Ich halte dies für ein grosses Problem. Die durch Agglomerationen gekennzeichnete Metropole Schweiz erfordert eine Neuausrichtung des Föderalismus und der Demokratie in der Schweiz. Mit dem System der 26 Kantone lässt sich diese neue Realität nicht mehr steuern. Es ist unbedingt notwendig, politische Institutionen für die städtischen Agglomerationen zu errichten und den Bergregionen mehr Kompetenzen zu verleihen. Vielleicht müssen wir uns

Michel Bassand (1938) ist Professor für Soziologie an der ETH Lausanne und Direktor des «Laboratoire de sociologie urbaine» (LASUR). Seine Studien führte er vorwiegend in der Schweiz, im übrigen Europa und in den Ländern des Südens durch. Michel Bassand erforschte verschiedene Aspekte der urbanen Dynamik: Machtverteilung, Kultur, Mobilität, Wohnungspolitik, Quartiere und Nachbarschaftsbeziehungen sowie öffentlicher Raum. Er hat zu diesen Forschungsthemen verschiedene Bücher veröffentlicht.



«Den Bergregionen und den künftigen städtischen Agglomerationen sind wirkliche Kompetenzen zu übertragen, ohne Föderalismus und Demokratie zu opfern.»

auch eine institutionelle und politische Organisation vorstellen, die sich vom heutigen System der Gemeinden und Kantone unterscheidet. Ein solcher Wandel erfolgt aber nicht von heute auf morgen. Natürlich – und glücklicherweise – hängen die Schweizer stark an der Demokratie und am Föderalismus. Es geht nun darum, ihnen aufzuzeigen, dass diese beiden Institutionen nicht aufgegeben werden, aber dass man ihnen einen neuen Rahmen, bestehend aus den Bergregionen, den Agglomerationen und den Grossregionen verleihen sollte.

Können Sie diesen Gedanken näher erläutern?

Man stellt heute fest, dass die politische Organisation der Schweiz nicht mehr optimal funktioniert. Neuerungen sind unerlässlich. Freiburg beispielsweise hat ein neues institutionelles System für seine städtische Agglomeration eingerichtet. Dies sind ganz neue und positive Erfahrungen, die nachahmenswert

sind, die ausgewertet und in ähnlicher Weise auch andernorts eingeführt werden sollten. Das Konzept der Bergregionen funktioniert gut. Es wurde in der Schweiz in den 70-er Jahren lanciert und ist ein eindeutiger Erfolg. In diese Richtung muss die Entwicklung gehen. Den Bergregionen und den künftigen städtischen Agglomerationen sind wirkliche Kompetenzen zu übertragen, ohne Föderalismus und Demokratie zu opfern. Natürlich ist die Versuchung gross: Einige Technokraten würden lieber autoritärere Strukturen errichten.

Gibt es Beispiele für diesen Prozess der Regionalisierung aus dem Ausland?

Ja. In Frankreich werden derzeit ziemlich systematisch neue Institutionen für die Agglomerationen eingeführt. Die Franzosen haben erkannt, dass eine Agglomeration nicht mehr von Gemeinden verwaltet werden kann, die auf ihre Autonomie bedacht sind; es bedarf einer neuen Institution, die das Ganze

auf demokratische Weise steuert. Die ersten Erfahrungen sind positiv.

Sind die Landesgrenzen in einem solchen Prozess unantastbar?

Falls Europa wirklich stattfinden soll, so wählt man Lösungen, welche die internationale Realität berücksichtigen. Vorläufig bleibt die Schweiz noch hinter dieser Entwicklung zurück, aber die Erfahrungen z.B. in Basel oder – in einem etwas langsameren Tempo – auch in Genf, sind ermutigend.

Kommen wir auf die Unterschiede zwischen der Metropole Schweiz und der «städtisch-ländlichen» Zone zu sprechen. Die heutige politische Situation scheint die Bergregionen besonders zu fördern, die Subventionen fliessen in diese Regionen. Ist dies eine Art Barriere, ein Tabuthema, das einer Diskussion im Wege steht?

Nein. Aber man muss daran denken, dass auch die Agglomerationen stark modernisiert werden müssen. Die 70 Prozent Schweizer, die in den städtischen Agglomerationen leben, müssen mit Mitteln ausgestattet werden, um den öffentlichen Verkehr, die Kultur, die Umwelt oder das gesellschaftliche Leben zu verbessern. Es war eine gute Sache, in die benachteiligten Bergregionen zu investieren. Aber auch die urbanen Regionen haben einen Bedarf an Investitionen, Modernisierung und Anpassungen. Meiner Meinung nach ist die Unterstützung durch den Bund unabdingbar, auch wenn die Probleme völlig verschieden sind und nicht überall dieselben Lösungen angewendet werden können. Es muss eine neue Solidarität entstehen. In den städtischen Regionen stehen enorme Arbeiten an, zum Beispiel die Integration der ausländischen Arbeitnehmer, der öffentliche Verkehr usw. Das sind Probleme, über die man sich Gedanken machen sollte und die Forschungen, Solidarität und Geld wert sind.



Die Diskussion über die Agglomerationen scheint ziemlich abstrakt. Wie könnte man die Vorteile einer politischen Restrukturierung illustrieren?

In der Realität ist dies keine abstrakte Frage. Wir müssen von der lokalen, auf die Gemeindeebene beschränkten, egoistischen Sichtweise zu einer erweiterten Wahrnehmung gelangen, was die Bevölkerung sehr gut versteht, auch wenn sie stark in ihrer Gemeinde verankert ist. Ein öffentliches Verkehrsnetz kann nicht in einer einzigen Gemeinde organisiert werden. Im Fall Freiburgs arbeiten die 30 Gemeinden der Region zusammen, um einen effizienten Verkehrsverbund einzurichten. Diskussio-

nen sind notwendig, es muss deutlich werden, dass die Agglomerationspolitik kein Angriff auf die Gemeinden ist. Es handelt sich um eine neue politische Organisation, in der die Demokratie nicht geopfert wird. Dies muss deutlich gemacht werden. Allgemein wird zwar gesagt, dass man in einer kleinen Gemeinde viel leichter Entscheidungen treffen kann. Aber in einer solchen kleinen Gemeinde gibt es bald nichts mehr zu entscheiden. Die Schweiz benötigt Institutionen, die der neuen urbanen Realität entsprechen.

Könnte man also die Gemeinden einfach abschaffen?

Zuerst sollten wir Institutionen für die Agglomerationen, Bergregionen usw. schaffen und nicht die Gemeinden abschaffen. Die Erfahrungen werden zeigen, ob die Gemeinden überflüssig werden oder ob sie eine spezielle Rolle übernehmen sollen. Wenn die neuen Institutionen gut funktionieren, wird man sehen, ob man auf die Gemeinden verzichten kann oder nicht.

Vor zwei Jahren haben die Grünen ein Projekt zur Verringerung der Anzahl Kantone auf sieben ausgearbeitet. Was halten Sie davon?

Dieser Gedanke geht in die richtige Richtung. Ein Geograf unseres Instituts hatte den Anstoss zu dieser Idee auf

Grund einer Studie gegeben. Die Grünen haben sie aufgenommen und diskutiert. Dies ist nicht die einzige, aber eine mögliche Lösung.

Die Reaktionen in den Medien und in der Öffentlichkeit waren aber nicht sehr positiv...

Nun: Auch den Frauen hat man das Stimmrecht nicht beim ersten Mal zugebilligt. Ich glaube, dass eine andere föderalistische Schweiz als die heutige mit den 26 Kantonen möglich ist. Es sind fünf bis zehn Grossregionen in der Schweiz denkbar, innerhalb derer die Kantone bestimmte Funktionen behalten. Auch die Belgier lernen heute, mit fünf Parlamenten zu funktionieren.

Ist in der aktuellen Diskussion ein Unterschied zwischen der Romandie und der Deutschschweiz feststellbar?

Ja. Aber man muss dabei klar differenzieren. Man kann nicht sagen, dass die

Romandie in Bezug auf diese Projekte offener ist und die Deutschschweiz stärker an den Traditionen festhält. Die Institutionen für städtische Agglomerationen wurden zuerst im Kanton Freiburg eingeführt. Man könnte diese Erfahrung als Beispiel nehmen, und da die 26 Kantone nicht identisch sind, wären unterschiedlich strukturierte Institutionen für Agglomerationen denkbar. Es handelt sich um eine wirklich wichtige Erfahrung, die verfolgt und beurteilt werden sollte.

Fördert dieser Prozess die nachhaltige Entwicklung?

Die Frage der nachhaltigen Entwicklung ist grundlegend – sei es auf Ebene einer Gemeinde, eines Kantons, einer Region oder einer Agglomeration. Überall muss in den Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung gedacht werden. Es geht nicht an, dass die Ressourcen eines Gebiets auf eine Weise genutzt werden, dass sie in 20 Jahren erschöpft sind.

Wie würde die Schweiz von morgen mit all den Reformen aussehen, die Sie für möglich halten?

Wir haben eine prospektive Analyse vorgenommen, in der die Szenarien für die Schweiz der Zukunft wissenschaftlich betrachtet wurden. Es wurden vier Szenarien unterschieden. Ein «neoliberales» Szenario mit möglichst wenig Staat und dominierendem Markt. Als zweites Szenario eine dynamische und offene Schweiz, die in Europa mitmacht. Dann eine nachhaltige Schweiz. Und als viertes Szenario schliesslich die zögernde Schweiz, die zurückfällt und sich schwer entscheiden kann. Die unserer Ansicht nach wünschbaren Szenarien sind die offene und die nachhaltige Schweiz oder eine Kombination der beiden. Aber der Entscheid liegt selbstverständlich bei den Schweizerinnen und Schweizern.



Den Agglomerationsverkehr langfristig sichern

• • • • •

Ständerat Dr. Peter Bieri
ehemals Präsident der Expertengruppe
«Finanzierung des Agglomerationsverkehrs»
peter.p.bieri@bluewin.ch



Ende Mai 2001 veröffentlichte die vom UVEK eingesetzte Expertengruppe «Finanzierung des

Agglomerationsverkehrs» ihre Empfehlungen und Erläuterungen. Damit ist die Arbeit der

Expertengruppe abgeschlossen. Die nachfolgenden Ausführungen geben die persönliche Mei-

nung des damaligen Präsidenten zur Arbeit der Expertengruppe und zum aktuellen Stand der

Diskussion wieder.

Die Ursachen der starken Ausdehnung der Agglomerationen und des Verkehrs sind vielfältig. Die meisten davon lassen sich auch in Zukunft nicht ausschalten. So ist beispielsweise Mobilität ein Grundrecht, das nicht beschnitten werden kann. Ebenfalls kaum beeinflussbar ist die Zunahme der Bevölkerung. In den letzten 50 Jahren ist die Zahl der über Zwanzigjährigen um rund 70 Prozent gestiegen. Diese Menschen brauchen Wohnraum, der in den ohnehin dicht besiedelten Städten nicht ausreichend vorhanden ist. Entsprechend werden immer mehr freie Flächen überbaut. Parallel dazu ist auch die Zahl der Arbeitsplätze stark gestiegen. Dadurch wird ebenfalls Land beansprucht. Diese zusätzlichen Wohnungen und Arbeitsplätze werden vorwiegend auf Flächen in den Gemeinden rund um die Städte herum errichtet.

Die Mobilität wächst

Die wirtschaftliche Entwicklung führt zudem zu häufigen Arbeitsplatzwechseln, so dass sich der Arbeitsort immer öfter nicht mehr in der Nähe des Wohnorts befindet. Von Bedeutung sind ferner die sinkenden Kosten des Autos. Der PW ist im Verhältnis zu den Einkommen heute viel billiger als vor fünfzig Jahren. Dies führt dazu, dass nahezu die ganze aktive Bevölkerung «automobil» geworden ist, was erhebliche Auswirkungen auf die Siedlungsplanung und -entwicklung hat. Parallel zur Entwicklung der Agglomerationen wurde auch das schweizerische Nationalstrassennetz ausgebaut. Dadurch ist das Auto für viele Fahrten im Agglomerationsbereich schneller und bequemer geworden als die öffentlichen Verkehrsmittel. Die Folge ist eine zunehmende Belastung der Nationalstrassen durch den Agglomerationsverkehr. Dieser macht inzwischen auf einzelnen Autobahnstrecken bis zu 80 Prozent des Gesamtverkehrs aus und behindert den Fernverkehr.

Überlegungen der Expertengruppe

Die Expertengruppe kam aufgrund der Analyse des heutigen Zustands zur Einsicht, dass eine Rückwärtsstrategie, die den Verkehr im Stau ersticken lassen und die Menschen so zur Vernunft zwingen will, keine Lösung darstellt. Denn die Staus und die damit verbundenen Zeitverluste beim privaten und öffentlichen Verkehr bringen der Volkswirtschaft erhebliche Nachteile, ganz abgesehen von den enormen Umweltproblemen. Um einen totalen Verkehrskollaps in den Agglomerationen zu verhindern, muss stattdessen die Effizienz des ganzen Verkehrssystems verbessert werden. Dazu braucht es in den nächsten Jahren einen Infrastrukturausbau sowohl beim Schienen- als auch beim Strassenverkehr in den Agglomerationen. Für den Fernverkehr wurden vergleichbare Investitionsprogramme mit dem Nationalstrassenbau sowie mit Bahn 2000 und der NEAT schon in die Wege geleitet. Diese Programme laufen bereits. Jetzt gilt es vor allem, das Problem des Agglomerationsverkehrs anzupacken.

Verfassungsänderung nötig

Die wichtigste von der Expertengruppe vorgeschlagene Massnahme ist eine Verfassungsänderung, die es in Zukunft erlauben soll, Schienen- und Strasseninvestitionen des Agglomerationsverkehrs aus zweckgebundenen Erträgen der Mineralölsteuer zu unterstützen. Mit diesen Geldern soll zum Beispiel eine S-Bahn ausgebaut, eine Umfahrungsstrasse finanziert oder eine Untertunnelung für den Autoverkehr erstellt werden können. Eine zweite wichtige Empfehlung sieht für die Beiträge des Bundes an den Agglomerationsverkehr ein völlig neues Vergabesystem vor. Bisher kennt die Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» nur so genannte werkgebundene und nicht werkgebundene Beiträge. Nach den Vorschlägen der Expertengruppe

soll nun neu eine dritte Kategorie so genannt programmgebundener Beiträge geschaffen werden. Diese Beiträge sollen an bestimmte organisatorische und planerische Voraussetzungen geknüpft werden.

Schritte von Parlament und Bundesrat

Der Bundesrat hat am 22. August 2001 zu den Empfehlungen der Expertengruppe Stellung genommen und bereits erste Aufträge erteilt. So hat er zum Beispiel in der Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) dem Parlament eine Verfassungsänderung unterbreitet, die dem Vorschlag der Expertengruppe sehr nahe kommt. Diese Botschaft befindet sich zur Zeit in der Beratung der Kommission des Ständerates, der dieses Geschäft als Erstrat behandeln wird. Es ist erfreulich, dass der Bundesrat dem Parlament die empfohlene Verfassungsänderung so speditiv unterbreitet hat, doch birgt die Verknüpfung mit dem komplexen NFA-Geschäft auch Risiken. So kann die Behandlung der Vorlage im Parlament sehr lange dauern. Dies führt möglicherweise zu einer unerwünschten Verzögerung der Massnahmen für den Agglomerationsverkehr. Die NFA-Vorlage könnte zudem in der Volksabstimmung scheitern. Bei grösseren Verzögerungen des NFA-Projekts wäre es daher sinnvoll, wenn die Bundesversammlung die Verfassungsänderung betreffend den Agglomerationsverkehr – also die Ergänzung von Artikel 86 Absatz 3 BV – in einem separaten Bundesbeschluss aufnehmen würde. Dann könnte die Volksabstimmung unabhängig vom NFA durchgeführt werden.

In diesem Zusammenhang muss auch erwähnt werden, dass die Botschaft NFA zum Teil Vorschläge enthält, die nicht den Empfehlungen der Expertengruppe entsprechen. So will der Bundesrat zum Beispiel die Verfassungs-

grundlage für Beiträge an die Aufhebung von Niveauübergängen streichen. Doch wie die Abstimmungen im Nationalrat vom 21. März 2002 zeigten, dürfte dafür kaum eine Mehrheit zu finden sein. Denn entgegen dem Antrag des Bundesrats auf Ablehnung hat der Nationalrat die Motionen und Postulate, die eine Weiterführung der Beiträge für die Sanierung von Niveauübergängen verlangten, deutlich angenommen.

Bestehende Rechtsgrundlagen werden genutzt

Gestützt auf Artikel 56 des Eisenbahngesetzes kann der Bund an Investitionen der konzessionierten Transportunternehmen Beiträge ausrichten. Im Vordergrund stehen dabei Investitionen für den Regionalverkehr. In Ausnahmefällen können allerdings auch Investitionen für den Ortsverkehr unterstützt werden. Die Expertengruppe hat empfohlen, bei diesen Beiträgen die Anliegen des Agglomerationsverkehrs besonders zu berücksichtigen. Mit dem Voranschlag 2002 hat die Bundesversammlung dieses Anliegen berücksichtigt. So wurde für 2002 ein Zahlungskredit von 170 Millionen Franken für diese Beiträge bewilligt; das sind rund 35 Millionen mehr als im Vorjahr. Auch in der Finanzplanung für die Jahre 2003 bis 2005 sind im Vergleich zum Jahr 2001 um rund 40 Millionen Franken höhere Beträge eingesetzt worden. Eine weitere Empfehlung der Expertengruppe wurde in der Leistungsvereinbarung mit den SBB für die Jahre 2003 bis 2006 umgesetzt. In dieser vom Bundesrat am 8. März 2002 verabschiedeten Leistungsvereinbarung, die noch vom Parlament genehmigt werden muss, sind erhebliche Mittel für Infrastrukturvorhaben hinsichtlich des Agglomerationsverkehrs vorgesehen.

Mineralölsteuererhöhung offen

Die Expertengruppe hat ferner empfohlen, den Mineralölsteuerzuschlag um



Agglomerationsverkehr: vom Stiefkind zum Förderobjekt

fünf Rappen zu erhöhen. Diese Erträge sollen über die Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» verbucht werden. Mit den Einnahmen von rund 300 bis 350 Millionen Franken könnte bei einem Subventionssatz von fünfzig Prozent ein jährliches Investitionsvolumen von rund 600 Millionen Franken für den Agglomerationsverkehr ausgelöst werden. Der Bedarf ist vom UVEK wiederholt bestätigt worden. Der Zeitpunkt für eine solche Erhöhung ist noch offen und hängt von verschiedenen Faktoren ab. Wichtig ist dabei vor allem der Umstand, dass die Auszahlung der vorgeschlagenen Beiträge für den Agglomerationsverkehr erst nach der Annahme der neuen Verfassungsbestimmung möglich wird. Denn selbst wenn es auf Grund der heutigen jährlichen Überschüsse von rund 370 Millionen Franken erst in einigen Jahren nötig werden sollte, den vorgeschlagenen Steuerzuschlag tatsächlich zu erheben, ist die geplante Zweckerweiterung der Verwendung der Mineralölsteuer nur nach einer entsprechenden Verfassungsänderung erlaubt. Diese Verwendung muss zudem mit der eingeführten Schuldenbremse rechtlich in Einklang gebracht werden.

Kein Road Pricing

Die Expertengruppe hat bewusst kein Road Pricing in Agglomerationen vorgeschlagen, weil sie dies zum heutigen Zeitpunkt nicht als realistische Lösungsmöglichkeit erachtet, um den ganzen Agglomerationsverkehrs – Schiene und Strasse – zu finanzieren. Zwar hat der Bundesrat in der Botschaft NFA beantragt, das Verfahren für Ausnahmebewilligungen zur Erhebung von Stras-

sengebühren in Agglomerationen zu erleichtern. Die Reaktion des Parlaments auf diesen Vorschlag ist jedoch noch offen. Es kann sich dabei aber nur um Gebühren für einzelne besondere Strassenstrecken wie zum Beispiel Tunneln handeln. Ein flächendeckendes Road Pricing für alle Strassen einer Agglomeration wäre technisch schwierig zu bewerkstelligen und steht im Moment auch nicht zur Diskussion. Ein elektronisches Gebührenerhebungssystem andererseits, das europaweit für jede befahrene Strasse die nötige Abgabe berechnet, ist noch in weiter Ferne. Die Erhebung von Strassenbenützungsgebühren mit Kassenstationen, wie wir sie aus dem Ausland kennen, wäre dagegen ein Rückschritt. Denn schon mit der Bundesverfassung von 1848 wurde das Erheben lokaler Weg- und Brückengelder verboten, während sich der Bund im Gegenzug dazu verpflichtete, den Kantonen aus seinen Zolleinnahmen die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zu erleichtern. Das Hauptargument, das damals für die Abschaffung dieser lokalen Verkehrsabgaben geltend gemacht wurde – die Behinderung des Verkehrs – hat auch heute noch Gültigkeit. Darüber hinaus garantiert auch ein Bundesverfassungsartikel aus dem Jahr 1958 grundsätzlich eine gebührenfreie Benützung der Strassen. Diese Bestimmung (BV Art. 82 Abs. 3) wurde zusammen mit dem Nationalstrassen-Artikel eingefügt, um deutlich zu machen, dass man die Strassen nicht mit streckenbezogenen Gebühren finanzieren will. Wir sollten diesen Grundsatz nicht ohne Not aufgeben.

Strategien für die nachhaltige Entwicklung urbaner Orte

• • • • •

Prof. Dr. Hans-Rudolf Schalcher
Professor für Planung und Management; Departement
Bau, Umwelt und Geomatik an der ETH Zürich
schalcher@ibb.baug.ethz.ch



Im Rahmen des ETH-Forschungsprogramms «Zukunft urbaner Kulturlandschaften»

wird am Beispiel «Glattal-Stadt» ein integrierter Planungsansatz zur nachhaltigen Entwicklung

urbaner Problem-Orte erarbeitet. Das Modell beruht auf einer Parameterisierung der Bedürfnisse

der verschiedenen Anspruchsgruppen, trägt aber auch den gesetzlichen

und den übrigen Rahmenbedingungen Rechnung.

Das vor kurzem gestartete Forschungsprojekt «Urbane Orte» hat die Identifizierung und Bewertung von Strategien für die nachhaltige Entwicklung urbaner Orte zum Ziel. Das besondere Interesse gilt dabei Strassenzügen, Plätzen und anderen öffentlichen Stadtgebieten, in denen sich strukturelle, wirtschaftliche, soziale und umweltbedingte Mängel bemerkbar machen. Dazu gehören das Überhandnehmen des motorisierten Verkehrs, Lärm, Verschmutzung, alte und schlecht erhaltene Bausubstanz, aber auch Kriminalität oder mangelnde kulturelle Aktivitäten und fehlender sozialer Zusammenhalt. Diese weit verbreiteten Stadtprobleme entstanden zum grossen Teil aus der Kombination eines meist stark fragmentierten Grundbesitzes mit städteplanerischen und architektonischen Entwürfen der Vergangenheit. Diese waren – ebenso wie die damaligen Bauvorschriften – auf Einzelgebäude mit vorwiegend kurzfristiger wirtschaftlicher Zielsetzung ausgerichtet.

Sanieren oder neu bauen?

Ausgangspunkt des Projekts «Urbane Orte» (Budget: 458'000 Franken, Laufzeit: 2002-2004) bildet die Hypothese, dass sich durch einen systematischen Planungsansatz eine nachhaltige Entwicklung von urbanen Problem-Orten erreichen lässt. Ein solcher systematischer Zugang muss alle relevanten Aspekte und Kriterien sowie alle vom städtischen Entwicklungsprozess betroffenen Anspruchsgruppen umfassen. Die Entwicklung der gebauten Umwelt städtischer Orte gewinnt in diesem Zusammenhang überragende Bedeutung. Die Grundfrage ist dabei, ob die bestehende Baustruktur erhalten, wiederhergestellt oder verändert werden soll. Oder ob es womöglich besser ist, sie durch eine neue Struktur zu ersetzen, die exakt auf die zukünftigen Bedürfnisse zugeschnitten ist und – als wirkungsvoller Beitrag zur Nachhaltigkeit – auf moderner Gebäudetechnologie beruht.

Das Projekt «Urbane Orte» will Antworten auf diese Fragen liefern.

Optimale Entwicklungsstrategien identifizieren

In einem ersten Schritt werden aktuelle Projekte zur Entwicklung urbaner Orte in Feldforschung untersucht. Dadurch sollen die besonderen Ziele und Zwänge der Planungs- und Entscheidungsprozesse herausgearbeitet werden. Gerade «Glattal-Stadt» mit seiner Vielfalt anschaulicher Beispiele eignet sich für umfassende Analysen. Auf der Grundlage der Resultate dieser Fallstudien soll anschliessend ein systemisches und dynamisches Modell erstellt werden, das die Simulation von Zielbestimmungs-, Planungs- und Entscheidungsprozessen für die Entwicklung urbaner Orte ermöglicht. Als interne Parameter werden die durch die verschiedenen Anspruchsgruppen vorgegebenen Ziele und Beschränkungen erfasst. Gesetze, Bauvorschriften sowie die notwendigen Planungs- und Entscheidungsprozesse kommen als externe Parameter hinzu. Durch die Simulation typischer Problemsituationen urbaner Orte soll das Prozess- und Entscheidungsmodell helfen, optimale Entwicklungsstrategien zu identifizieren und zu definieren. Eine umfassende Dokumentation und allgemeine Richtlinien zielen auf die städteplanerische Praxis ab. Insbesondere das Beispiel von «Glattal-Stadt» soll den Beweis für die Praxistauglichkeit erbringen.

Synergien dank Interdisziplinarität

Durch die Aufnahme ins ETH-Forschungsprogramm «Die Zukunft der urbanisierten Landschaft» wird das Projekt «Urbane Orte» in einen vielfältigen interdisziplinären Meinungsaustausch eingebunden. Dadurch können Forschungserkenntnisse anderer Disziplinen einfließen, was eine zusätzliche Optimierung der Strategien für

die nachhaltige Entwicklung urbaner Orte zur Folge haben wird. Der Synergie-Nutzen durch interdisziplinäre Zusammenarbeit ergibt sich vor allem aus der engen Verbindung zu folgenden Teilprojekten des ETH-Programms:

- Evaluation der Stadtlandschaft: Architektur, Anwohner, Verkehr und Umwelt
- Mobilität in der urbanisierten Landschaft
- Phänomenologie des städtischen Raums in der Agglomeration
- Begrenzung des Landverbrauchs in der Schweiz – mit besonderer Fokussierung auf die europäische Metropol-Region Zürich

Eine lose Vernetzung besteht ferner mit folgenden Teilprojekten:

- Regional Governance: Wer bestimmt die Politik der regionalen Stadt? Eine auf einem Netzwerk basierende Studie zu neuen Politik-Formen in «Glattal-Stadt»
- Gebäude als Produktionsfaktoren – Entscheidungsparameter für das Management von Dienstleistungsgebäuden
- Leben in der Kernstadt und der Agglomeration – Veränderungen des Wohnbedarfs der 60plus-Generation als Ausgangspunkt für die Neustrukturierung des Wohnraumangebots
- 2000-Watt-Gesellschaft: Pilot-Region «Glattal-Stadt»
- Verletzbarkeit: Kritische Infrastruktur jenseits der Risikoanalyse

Oerliker Park: Grüne Lunge im Zentrum Zürich Nord

• • • • •

Elias Kopf
Pressebüro Kohlenberg, Basel
kopf@kohlenberg.ch

Im Lauf der letzten Jahrzehnte hat sich die Schweizer Schwerindustrie vielerorts aus dem urbanen Raum zurückgezogen. Der Oerliker Park auf dem ehemaligen ABB-Gelände im Zentrum Zürich Nord illustriert exemplarisch, wie brachliegende Industrieareale in attraktive urbane Orte verwandelt werden können.

Die in vielen Schweizer Städten historisch gewachsene Koexistenz von Wohnen und Industrie ist ein Auslaufmodell. Auch das zwischen Zürcher City und Flughafen Kloten gelegene so genannte Zentrum Zürich Nord bei Oerlikon verlor mit dem Rückzug der Schwerindustrie sein prägendes Element. ABB und Oerlikon Contraves hinterliessen eine Industriebrache, ein weitgehend funktionslos gewordenes, zum Teil mit Deponien belastetes Areal. Doch dank neuer Wohnungen und Geschäftsgebäude ist das Gebiet heute auf dem Weg, sich von einer Geisterstadt in eine Nachbarschaft aus Dienstleistung, Wohnen und Erholung zu verwandeln. Vier öffentliche Parks mit insgesamt fünf Hektaren Fläche sollen diese dynamische Entwicklung unterstützen. Die grösste dieser «grünen Lungen», der fast zwei Hektaren umfassende Oerliker Park, ist bereits fertiggestellt.

Wechselspiel von Lichtung und Baumkörper

Als erlebbarer urbaner Freiraum stellt die im Zentrum der ehemaligen Industriebrache gelegene Grünfläche eine Insel der Erholung dar und stiftet gleichzeitig örtliche Identität. Seine Struktur erhält der Park aus dem Gegensatz eines Schatten spendenden Baumbestands und einer Lichtung mit Quartierpavillon. Der signalrote Bau liegt im siedlungsnahen Westteil. Durch seine Konzipierung für Quartieranlässe unterstreicht er die Ausrichtung der Parklandschaft auf die Bedürfnisse der Anwohner. Im Ostteil hingegen schirmt ein aus Eschen gebildeter Baumkörper die Anlage gegen die angrenzenden Industriebauten ab; ein 35 Meter hoher zylindrischer Aussichtsturm mit schornsteinartigem, blau gestrichenem Betonkern ragt aus dem Baumbestand heraus und nimmt den gegenüber liegenden Fabrikschlot spielerisch auf.

Heikle Altlasten

Beim Oerliker Park habe man aus freiraumplanerischer Sicht einiges riskiert, doch rückblickend habe sich der Mut gelohnt, meint René Lagler von der Fachstelle Freiraumberatung der «Grün Stadt Zürich»: «Inmitten der zwar grossvolumigen, aber architektonisch eher unspektakulären Gebäudeumgebung stiftet der Park ein prägendes Raumelement.» Es sei auch richtig gewesen, Lichtung und innere Baumzonen als flexible Struktur zu planen. Dadurch sei jederzeit eine Anpassung der Nutzungsformen an den Bedarf des in seiner Entwicklung noch offenen Quartiers möglich. Auf der praktischen Seite bedeutete Lagler zufolge vor allem die Pflanzung der Bäume über der Altlast-Abdichtung im Westteil eine gärtnerische Herausforderung. Denn bloss ein Meter unter der jetzigen Parkoberfläche liegt eine ehemalige Deponie. Die unbequeme industrielle Hinterlassenschaft musste vorgängig mit einer Asphaltüberdeckung versiegelt werden. Die drei weiteren im Zentrum Zürich Nord geplanten Parkflächen seien dagegen weitgehend frei von Kontaminationen, so Lagler.

Literatur
Roland Scholz et al. (Hrsg.): Zentrum Zürich
Nord: Stadt im Aufbruch. Bausteine für eine
nachhaltige Stadtentwicklung. Zürich 1997

Kooperative Planung als Erfolgsrezept

Mit 61 Hektaren Fläche, 12'000 geplanten Arbeitsplätzen und Wohnungen für 5'000 Personen stellt das Zentrum Zürich Nord das grösste aktuelle Städtebau-Vorhaben der Schweiz dar. Dank der Bereitschaft der Grundeigentümer – vor allem ABB und Oerlikon Contraves – zur Vorfinanzierung der Baufeld-Erschliessung schreitet das Städtebau-Projekt zügig voran. Vorausgegangen war allerdings ein neun Jahre dauernder Planungsdialog zwischen städtischen und kantonalen Behörden, SBB und Grundeigentümern. Als Resultat konnte im September 1994 schliesslich das «Entwicklungsleitbild für das Zentrum Zürich Nord» vereinbart werden, das die

Grundlage für die im Mai 1998 in Kraft gesetzten «Sonderbauvorschriften Zentrum Zürich Nord» bildete. «Damit lagen klare stadtentwicklungspolitische Leitbilder und ein rechtsverbindliches Planungswerk vor, in dem die Anliegen aller Partner grösstenteils berücksichtigt sowie Interessengegensätze bereinigt werden konnten», meint Linda Brunner von der ABB Immobilien AG in Baden zur Bedeutung dieser Vereinbarung.

Gesamtschweizerisches Signal

Dem Beispiel Zentrum Zürich Nord kommt Signalcharakter für die gesamte Schweiz zu. Denn bei landesweit über 1000 Hektaren brachliegender Industrieflächen könnte eine konsequente

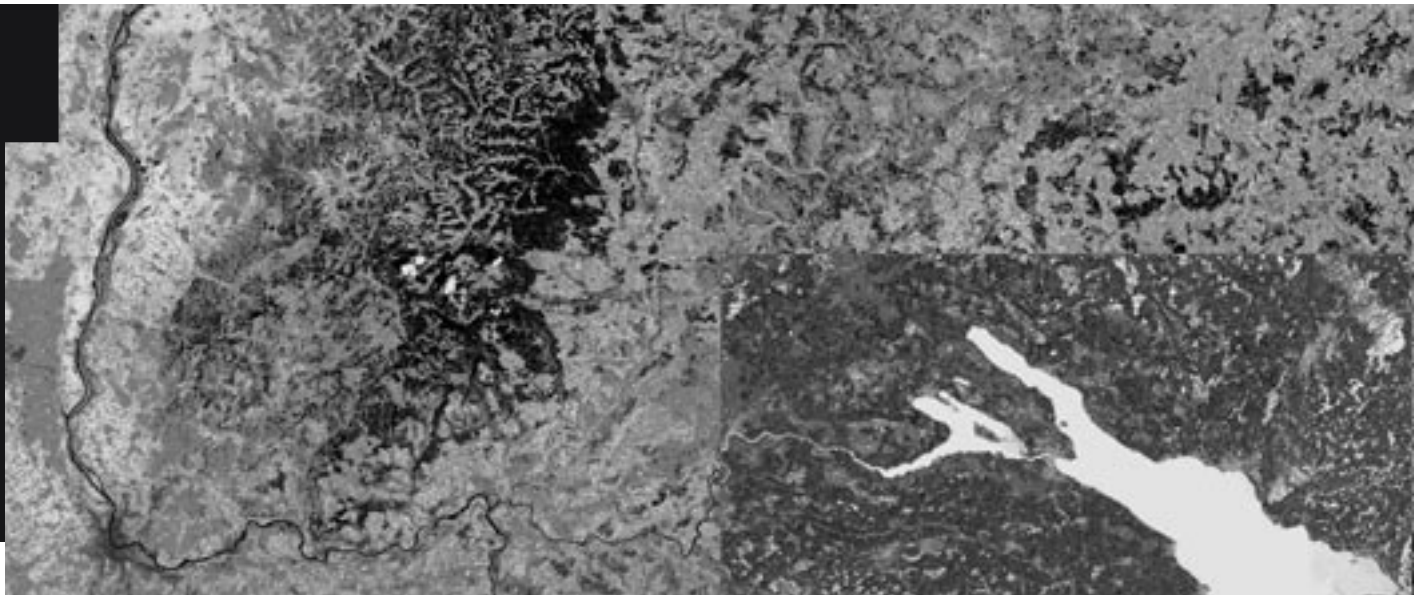
Umnutzung dieser Zonen massgeblich zur Kanalisierung des Städtewachstums beitragen. Statt kostspielige Flächen in der freien Landschaft zu verbauen, will sich das ARE deshalb dafür einsetzen, dass die Siedlungsentwicklung in Zukunft vermehrt nach innen – zum Beispiel in die Industriebrachen – gelenkt wird. Hand in Hand mit der Revitalisierung dieser verwaisten Areale lässt sich so die Wohn- und Standortqualität der Städte insgesamt steigern.



Kooperativ und demonstrativ: Städtenetze als Beispiel regionaler Raumplanung

• • • • •

Brigitte Adam und Andreas Henseler
brigitte.adam@bbr.bund.de
andreas.henseler@uni-muenster.de



Städtenetze bieten deutschen Kommunen neue Möglichkeiten zur regionalen Planung und Entwicklung. Wie eine Untersuchung belegt, hat das ihnen zugrunde liegende Konzept der projektorientierten interkommunalen Kooperation trotz Defiziten bei der Umsetzung gute Chancen, sich zu etablieren.

Als Reaktion auf die zunehmenden Umsetzungs- und Akzeptanzprobleme, mit denen sich die räumliche Planung im Allgemeinen und die regionale Planung im Besonderen konfrontiert sehen, haben sich in Deutschland seit Anfang der neunziger Jahre neue Strategien durchgesetzt. Sie sind gekennzeichnet durch

- interkommunale und regionale Kooperationsprozesse
- eine gleichermassen aktive wie aktivierende Rolle der räumlichen Planung
- flexible Regionszuschnitte und
- ein konzentriertes, zügiges und demonstratives Handeln in Form von Projekten.

Heute gibt es in Deutschland auf Bundes- und Länderebene eine Reihe von Initiativen, die über Regionalkonferenzen, regionale Entwicklungskonzepte und regionale Landschaftsausstellungen eine prozess- und projektorientierte regionale Planung anstreben. Eines der frühen Beispiele soll im Folgenden unter die Lupe genommen werden.

Das Forum Städtenetze entsteht

Anfang 1994 wurde im Rahmen des Forschungsprogramms «Experimenteller Wohnungs- und Städtebau» (ExWoSt)¹ das Forschungsfeld Städtenetze aufgelegt. In anfänglich elf, später zwölf Modellnetzen sollte erprobt werden, wie und bei welchen Aufgaben interkommunale Kooperationen das traditionelle raumplanerische Instrumentarium ergänzen können. Gleichzeitig zielte das Forschungsfeld darauf ab, das im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen (ORA)² von 1992 noch abstrakt gehaltene Bild der Städtenetze zu konkretisieren. Instrumentell charakterisiert der ORA Städtenetze durch die Betonung interkommunaler Kooperationen. Aus räumlicher Sicht wird ihnen in erster Linie die Stärkung der dezentralen Siedlungsstruktur zugeschrieben. Das Forschungsfeld Städtenetze lief bis Ende 1997. Anschliessend wurde der Erfahrungsaustausch zwischen

den Vertreterinnen und Vertretern der zwölf Modellnetze bis zum Frühjahr dieses Jahrs im so genannten Forum Städtenetze weitergeführt. Mit Fachveranstaltungen und der Homepage www.staedtenetzeforum.de bot das Forum eine Plattform für Diskussionen und gegenseitiges Lernen. Es stand zudem auch Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus anderen interkommunalen Kooperationen offen.

Gemeinsam im Wettbewerb bestehen

Rasch zeigte sich ein starkes Bedürfnis, planerische Traditionen zu verändern und alternative Herangehensweisen zu entwickeln. Dementsprechend hoch war die Resonanz, welche die Idee der Städtenetze – und hier vor allem der Gedanke der Kooperation – bei kommunalen Akteuren auslöste. Interessiert zeigten sich Verwaltungseinheiten von kleineren Gemeinden in ländlichen Regionen bis hin zu grösseren Städten in verdichteten Räumen. Überall bestand der Wunsch, sich gegenseitig zu stärken, um im nationalen und mittlerweile zum Teil sogar globalen Wettbewerb der Regionen besser bestehen zu können. Doch mit welchen Projekten lassen sich solche Kooperationsabsichten dauerhaft in die Praxis umsetzen?

Städtenetze gehen online

An der Art und Weise, wie sich die zwölf Städtenetze im Internet präsentieren, lässt sich ablesen, wie vital jene interkommunalen Kooperationen heute sind und mit welchen Projekten die beteiligten Städte und Gemeinden als Netz öffentlich in Erscheinung treten. Zur Auswertung der aktuellen Internet-Präsentationen wurden die folgenden fünf Kriterien entwickelt:

1. Städtenetz-Homepage: Die Bestnote erhält ein Städtenetz für eine eigene Homepage, auf der gemeinsame Ziele,

Handlungsfelder und Projekte vorgestellt werden. Im schlechtesten Fall fehlt eine solche gemeinsame Homepage mit Verweisen auf die Kooperation.

2. Informationen zum Städtenetz: Zu einer sehr guten Information gehören eine ausführliche Beschreibung der Kooperation, ferner die Nennung von Beteiligten, Ansprechpartnern und gemeinsam bearbeiteten Projekten. Ebenfalls bewertet wird die Einrichtung weiterführender Links zu regionalen und überregionalen Institutionen oder Initiativen wie beispielsweise zum Forum Städtenetze.

3. Darstellung gemeinsamer Projekte: Für die höchste Wertung müssen die Projekte des Städtenetzes detailliert vorgestellt werden mit Angabe des Arbeitsstands und der Ansprechpartner.

4. Verweis auf das Städtenetz: Geprüft wird, inwiefern die Kommunen auf ihren eigenen Homepages auf das Städtenetz verweisen. Die Bewertung wird dabei prozentual an der Anzahl der Städte und Gemeinden eines Netzes gemessen (76-100%, 51-75%, 26-50%, 1-25%, 0%).

5. Verknüpfung: Hier wird die Verknüpfung der Städte und Gemeinden untereinander erfasst. Dabei wird ebenfalls eine prozentuale Bewertung verwendet.

Ausgehend von diesen Kriterien kristallisiert sich bei einer vorläufigen Gesamtbewertung folgendes Bild heraus: Nur gerade eines der zwölf Städtenetze erhält die Bewertung «sehr gut» (++), vier Netze können mit «gut» (+) und zwei weitere bloss mit «befriedigend» (o) benotet werden. Fünf Netze liegen sogar darunter. Der Einfachheit halber wurden bei der Auswertung alle Kriterien gleich gewichtet. Das ist legitim, zumal bei jedem Kriterium jeweils auch alle Einzelbewertungen aufgeführt sind. Zudem geht es hier um eine Einschätzung der Internet-Nutzung der

	Homepage Städtenetz	Informationen zum Städtenetz	Darstellung gemeinsamer Projekte	Kommunen verweisen auf das Städtenetz	Verknüpfung untereinander	Gesamt
Städteforum Südwest	0	-	0	--	--	-
Sächs.-Bayr.- Städtenetz	-	+	-	0	-	0
MAI.	+	++	++	+	+	+
Prignitz	+	0	+	++	++	+
Lahn-Sieg-Dill	--	-	-	-	-	-
Städte-Quartett	-	0	--	-	-	-
Städtenetz Expo-Region	++	++	0	++	+	+
ANKE.	-	0	0	-	-	-
Quadriga	--	--	--	--	--	--
K.E.R.N.	+	+	++	++	++ *	++
S.E.H.N.	++	++	+	0	++ *	+
HOLM	+	+	++	--	--	0

* Verknüpfung über Städtenetz-Homepage

Vergleichende Bewertung der Internet-Präsenz der zwölf Modellvorhaben «Städtenetze»

Städtenetze insgesamt, nicht um eine Art Wettbewerb der einzelnen Netze untereinander. Die Auswertung macht dennoch deutlich, dass es vielerorts noch einiges zu verbessern gibt. Die Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen.

Mangelnde Anschaulichkeit

Ein beträchtliches Optimierungspotenzial birgt vor allem die Verbesserung des Erfahrungsaustauschs zwischen den Netzen. Doch müssen für jedes Netz auch spezifische Ursachen, die für das schlechtere Abschneiden insgesamt oder bei bestimmten Kriterien verantwortlich sind, ins Kalkül einbezogen werden. Kurze Interviews mit Ansprechpartnern aus den verschiedenen Netzen förderten als wichtigste Ursache personelle und finanzielle Engpässe zu Tage, die für Verzögerungen bei der Aktualisierung der Internet-Auftritte verantwortlich gemacht werden. Doch fehlt es darüber hinaus oft auch an anschaulichen Projekten. Ein ausgeweitetes Internet-Angebot ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn klare Kooperationsaufgaben und vielfältige Projekte existieren. Ohne solche echten «Städtenetz-Charakteristika» ist

es schwierig, die entsprechenden Websites zu «füttern».

Dezentrale Siedlungsstruktur greifbar machen

Informationen online zu beziehen ist bequem, gleichzeitig nimmt der Verbreitungsgrad des Internets ständig zu. Darin liegt die Chance, die Städtenetz-Idee dauerhaft in die Öffentlichkeit zu transportieren und so die eher sporadischen Meldungen der Lokalpresse, die in der Regel auf besondere Ereignisse fixiert ist, zu ergänzen. Wesentliche Voraussetzung für eine ansprechende und identitätsfördernde Aussendarstellung via Internet ist die Demonstration fassbarer Inhalte. Diese müssen für die Bürgerinnen und Bürger interessant sein und einen Kooperationsnutzen erkennen lassen. Die aktuellen Projekte der Städtenetze lösen diese Bedingung allerdings nur zum Teil ein. So findet etwa die Präsentation spezieller Kultur-, Flächen- und Tourismusangebote oder die Ausweisung von Einzelhandelsstandorten rasch allgemeine Aufmerksamkeit. Viel schwieriger ist es, den Blick der Öffentlichkeit auf Projekte zu lenken, deren Wirkungen für Aussen-

stehende zunächst nicht spürbar sind. Oft lassen solche Vorhaben – beispielsweise Aktivitäten zur Verwaltungsmodernisierung – auch offen, weshalb sie besser von einem Städtenetz als von einzelnen Kommunen bearbeitet werden können. Aus der normativen Sicht der Raumplanung sollten Städtenetze im Internet zudem als Instrumente einer dezentralen Siedlungsstruktur begreifbar werden. Dies ist bekanntermassen ein nicht ganz leichtes Unterfangen, da die Aufmerksamkeit auf abstrakte raumordnerische Vorstellungen gelenkt werden muss. Doch bietet die Nutzung eines modernen Kommunikationsmediums immerhin einen neuen Zugang.

Zentralität stärken

Die Internet gestützte Untersuchung belegt: Alle zwölf Städtenetze, die sich am ExWoSt-Forschungsfeld beteiligt oder sich im ExWoSt-Rahmen formiert haben, existieren noch. Zudem bestätigen alle Ansprechpartner der Städtenetze bis auf eine Ausnahme, dass sie ihre Kooperationen nach Abschluss des Forums im Frühjahr 2002 fortsetzen wollen. Doch wirft die heutige Vielfalt an Kooperationsformen in zum Teil

ganz unterschiedlichen räumlichen und interkommunalen Konstellationen die Frage auf, was diese Städtenetze eigentlich von anderen regionalen Kooperationen unterscheidet. Was ist das Besondere an Städtenetzen? Vom Begriff her steht dahinter ein punktförmiges Bild. Netze aus Städten und Gemeinden werden gebildet mit dem Ziel, dass sich ihre einzelnen Elemente – die Kommunen – durch die Zusammenarbeit gegenseitig in ihrer Zentralität und Funktionalität stärken. Der Nutzen für die ganze Region ergibt sich dann vor allem aus der Erhaltung einer dezentralen Siedlungsstruktur. Diese räumlichen Ziele und Aufgabenschwerpunkte grenzen Städtenetze von flächenhaften regionalen Kooperationen ab und lassen sie zu einer Teilmenge in einem grösseren regionalen Zusammenhang werden.

Den Einzelhandel stärken

Ein gutes Beispiel für eine Aufgabe, die von Städtenetzen aufgegriffen werden kann, ist die Stärkung des Einzelhandels in zentralen Lagen. Wegen der Schwächung des Einzelhandels in Innenstädten und Nebenzentren durch autofreundliche Einkaufszentren auf der grünen Wiese haben Städte und Gemeinden einer Region hier ein gemeinsames Problem. Daraus ergeben sich gleiche Interessen, wie etwa die Verhinderung weiterer Handels-Ansiedlungen in solchen «Netzmaschen». Gleichwohl kommt eine Lösung der Probleme nicht zu Stande, wenn die Gemeinden in den Netzmaschen später nicht mit in den Prozess einbezogen werden. Darüber hinaus lässt sich auch die touristische Aussendarstellung – neben der Hervorhebung landschaftlicher Qualitäten – vor allem an den städtebaulichen und kulturellen Aushängeschildern der städtischen Netzknoten festmachen. Hier können Kommunen durch den gemeinsamen Auftritt als Städtenetz ihre Werbewirksamkeit erhöhen.

Schneise im Kooperationsdschungel?

Die praktische Umsetzung der Differenzierung von Städtenetzen auf der einen und flächenhafter regionaler Kooperationen auf der andern Seite wird darüber entscheiden, ob sich die Städtenetze als eine spezielle Kooperationsform etablieren und damit eine Schneise in den nicht nur für Aussenstehende undurchsichtigen Kooperationsdschungel schlagen. Es tut Not, hier mehr Klarheit zu schaffen, denn die zur Zeit vorherrschende Überlappung ähnlicher Initiativen zur regionalen Kooperation birgt – trotz erfreulicher Anschubwirkung – die Gefahr in sich, dass personelle Kapazitäten bald einmal überschritten und Komplementäreffekte vernachlässigt werden.



1 Ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, betreut vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

2 Der ORA eröffnete Ende 1992 die erste breit angelegte Positions- und Kursbestimmung der Bundesraumordnung für eine Entwicklung des Gesamtstaats.

Literatur

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Modellvorhaben «Städtenetze». Neue Konzeptionen der interkommunalen Kooperation. Werkstatt Praxis 3/1999.

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Städtenetze – ein Forschungsgegenstand und seine praktische Bedeutung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 7. Bonn 1997.

Autoren

Dr. Brigitte Adam ist Dipl.-Ing. für Raumplanung und arbeitet als Projektleiterin in der Abteilung Raumordnung und Städtebau des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung in Bonn.

Andreas Henseler ist Student am Institut für Geographie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Die Agglomerationen oder die Rückbesinnung auf kleinere Gebietseinheiten angesichts der Globalisierung

• • • • •

Dominique Schauss
Generaldirektor der Behörde für Entwicklung und
Stadtplanung des Pays de Montbéliard (Frankreich)
d.schauss@agglo-montbeliard.fr



Zwei Strömungen bestimmen die Agglomerationsentwicklung in Frankreich: zum einen die im Wesentlichen im Jahr 1982 durchgeführte Dezentralisierung. Zum andern geht es angesichts der Globalisierung um die vor kurzem begonnene Rückbesinnung auf die Rolle der lokalen Gebietseinheiten, mit der die Agglomerationen ins Zentrum der Entwicklung auf lokaler Ebene rücken.

Bei der Dezentralisierung gingen die Agglomerationen vergessen

Im Lauf der Jahrhunderte wuchs Frankreich unter dem Einfluss der jakobinischen Tradition zu einem «allwissenden, rationellen Zentralstaat» heran. Mit der Reform von 1982 erhielten die verschiedenen Territorialebenen (Regionen, Departemente, Gemeinden) neue oder verstärkte Kompetenzen, die zuvor ausschliesslich oder hauptsächlich von Paris wahrgenommen worden waren. Zu ihren wichtigsten neuen Zuständigkeitsbereichen gehören Wirtschaftsförderung, Bildung, Verkehr, Sozialpolitik und Stadtplanung.

Bei dieser eigentlichen Kulturrevolution waren jedoch merkwürdigerweise die in der Städtestruktur äusserst wichtigen Agglomerationen vergessen worden. Dies, obwohl diese Ebene seit der Einrichtung von Stadtdistrikten im Jahr 1959 offiziell anerkannt ist. Die vor dem Hintergrund des starken Wirtschaftswachstums und der intensiven Urbanisierung geschaffenen Agglomerationen wurden zu einem wichtigen Raum für die Planung und Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Der Kompetenzbereich der Agglomerationen erstreckt sich meist auf die unentbehrlichen technischen Infrastrukturen: Wasserversorgung, Abwasserreinigung, Abfallbeseitigung, Feuerwehr und öffentlicher Verkehr. Als Gebietskörperschaften mit eigener Steuerhoheit können die Agglomerationen bei Unternehmen und Haushalten Steuern erheben. Sie organisieren Versammlungen aus Vertretern der Räte der betreffenden Gemeinden, die nach dem Proporzverfahren gewählt werden. Dieses System funktioniert seit beinahe 30 Jahren, und die Agglomerationen haben auf lokaler Ebene zunehmende Bedeutung erlangt.

Die stark veränderten Herausforderungen in der Verwaltung der Städte verdeutlichen immer wieder die Grenzen der Handlungsfähigkeit auf Gemeindeebene und die unzulänglichen Kompetenzen der Agglomerationen.

Da sich die Perimeter durch die wachsende Mobilität und Ausdehnung der Städte sowie den Berufs-Pendelverkehr ständig erweitern, wird eine Form der lokalen Verwaltung mit grösserem Zuständigkeitsbereich benötigt. Auf Grund beträchtlicher Ungleichheit der Ressourcen müssen Gemeinden, in denen benachteiligte Bevölkerungsgruppen leben, oft sehr hohe Soziallasten tragen. Wenn sie nicht über ausreichende Mittel verfügen, sind sie zu Steuererhöhungen gezwungen, um diesen Verpflichtungen nachzukommen. In anderen Gemeinden mit niedrigerem Steuersatz hingegen lassen sich vergleichsweise häufiger neue Unternehmen nieder. Durch diesen Teufelskreis verschärfen sich die Ungleichheiten zwischen den einzelnen Zonen innerhalb einer Agglomeration. Eine Vision sowie Finanz- und Regulierungsinstrumente, die den Einfluss der Agglomerationen verstärken, braucht es auch, um die Auswirkungen grosser Infrastrukturbauten, Umweltfragen, die wirtschaftliche Entwicklung, die Kulturpolitiken sowie die gesamtheitliche Raumplanung zu koordinieren und zu managen.

Seit Beginn der 90er Jahre haben sich deshalb mehrere Regierungen damit befasst, die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zu reformieren. Ziel war es, den Agglomerationen grössere Kompetenzen zu verleihen und einen einheitlichen Gewerbesteuersatz festzulegen.

Im Jahr 1959 waren die Agglomerationen als technische Verwaltungsinstrumente ins Leben gerufen worden. Heute sind sie eigene Gebietskörperschaften. Sie tragen die Strategie und steuern die Entwicklung auf lokaler Ebene im Rahmen eigentlicher territorialer Projekte.

Im Zeitraum eines Jahres entstanden drei neue Gesetze, mit denen die Agglomerationen als Räume der lokalen Verwaltung bestätigt werden sollen. Diese drei Gesetze überlagern und ergänzen sich.

1. «Gesetz zur Stärkung und Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit», auch Chevenement-Gesetz genannt, vom 12. Juli 1999:

Durch dieses Gesetz erhalten die Agglomerationen mehr Kompetenzen und grössere Finanzressourcen. Es sieht drei Arten der Interkommunalität vor, die aus der rein technischen Verwaltung ein territoriales Projekt entstehen lassen.

- Stadtverbände, die für Agglomerationen mit über 500'000 Einwohnern zwingend sind – die am weitesten reichende Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden;
- Gemeindeverbände, in denen die einheitliche Gewerbesteuer nicht obligatorisch ist – die lockerste Form des Zusammenschlusses;
- Agglomerationsverbände für Einheiten mit über 50'000 Einwohnern.

Diese Verbände teilen sich die Kosten und Ressourcen, um folgende vier vorgeschriebenen Kompetenzen zu übernehmen: Wirtschaftsförderung, Raumplanung für das Gebiet des Agglomerationsverbands, soziales Gleichgewicht im Siedlungsraum, Stadtpolitik (Bekämpfung der Ghattobildung innerhalb der Städte). Es wird eine einheitliche, ausschliesslich vom Verband erhobene Gewerbesteuer geschaffen. Damit wird dem Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen zwischen den Gemeinden ein Ende gesetzt.

2. «Gesetz über die Solidarität und Erneuerung im urbanen Raum», auch SRU-Gesetz genannt, vom 12. Dezember 2000:

Es stärkt die Kohärenz der urbanen Politik, indem es die Agglomeration in deren Zentrum stellt.

Gemäss diesem Gesetz sollen die lokalen Körperschaften ihre Ordnungs- und Entwicklungspolitik auf Ebene des städtischen Raums anhand von «Plänen für den territorialen Zusammenhalt» harmonisieren. Gebietseinheiten mit über 100'000 Einwohnern müssen solche Pläne zwingend realisieren. Im Gesetz sind Regulierungsinstrumente zur Begrenzung der Stadtentwicklung nach aussen vorgesehen, welche die

Agglomerationen als Räume der Solidarität und des Ausgleichs in der urbanen Organisation bestärken. Voraussetzung dafür ist die Kohärenz der bestehenden Instrumente (lokale Programme für den Siedlungsraum, Pläne für den Stadtverkehr, geschäftsorientierte Städtebauprogramme usw.). Die neue Vorschrift zur Einschränkung von Überbauungen sieht vor, dass Gemeinden, die weniger als 15 Kilometer von einer Agglomeration mit über 15'000 Einwohnern entfernt sind, keine Bautätigkeit in den Natur- und Siedlungsgebieten zulassen dürfen, wenn diese nicht Teil eines «Plans für den territorialen Zusammenhalt» ist. Ferner führt das Gesetz einen obligatorischen Sozialwohnungsanteil ein. In Gemeinden mit über 3'500 Einwohnern, die zu einer über 50'000 Einwohner zählenden Agglomeration gehören, muss der Anteil der Sozialwohnungen bis in 20 Jahren 20 Prozent der Wohnungen erreichen.

3. «Rahmengesetz über die nachhaltige Raumordnung und -entwicklung», auch LOADDT oder Voynet-Gesetz genannt, vom 25. Juni 1999:

Mit diesem Gesetz wird der Begriff des so genannten «Pays» eingeführt, der dem durch den Berufspendelverkehr vorgezeichneten Lebensraum der Agglomerationen entspricht. Die lokalen Körperschaften sollen Entwicklungsprojekten in einem neuen Rahmen der territorialen Solidarität entsprechen, jenem der «Pays» oder «Agglomerationen». Dieses Gesetz gilt insofern als partizipativ, als es einen möglichst grossen, dem Lebens- und Arbeitsraum entsprechenden geografischen Raum absteckt. In diesem soll der Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Gebietseinheiten und insbesondere zwischen Agglomerationskern und Randgebieten, zwischen Stadt und Land, flexibel gefördert werden. Im Gegensatz zu den Agglomerationen im Sinn des Chevènement-Gesetzes sind die «Pays» keine interkommunalen Institutionen mit ständiger Versammlung und eigener Steuerhoheit. Es handelt

sich vielmehr um den Rahmen für ein gemeinsames Handeln, ohne dass eine eigene Verwaltung dafür errichtet wird. Die «Pays» übernehmen Leistungen, die von keiner anderen Einheit bereitgestellt werden können. Sie koordinieren und begleiten. Die Federführung von punktuellen Aktionen kann bei einem gemischten Verband oder einer öffentlichen Interessengemeinschaft liegen. Der neu vorgesehene «Entwicklungsrat» dient als Gremium für die Abstimmung zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft (Verbänden oder Akteuren aus der Wirtschaft), den Behörden und den Gebietskörperschaften.

Im Rahmen des neuen Gesetzes werden als Teil der Verträge zwischen Staat und Region auch «Agglomerationsverträge» eingeführt, durch welche die Projektgebiete (Agglomerationen oder «Pays») zusätzliche Finanzbeiträge für ihre Projekte vertraglich vereinbaren können.

Provisorische Schlussfolgerung

Diese drei Gesetze sind für die künftige Raumentwicklung in Frankreich entscheidend. Sie rücken die Agglomerationen in das Zentrum des Verwaltungssystems auf lokaler Ebene und verleihen ihnen damit eine neue Bedeutung. Die Perimeter der interkommunalen Zusammenarbeit werden in Anbetracht der heutigen Problematik der Mobilität und der räumlichen Ausdehnung erweitert. Die Gesetze befassen sich auch erneut mit der Frage nach den Beziehungen zwischen den Agglomerationen und dem Kranz der Vororte und sie bieten mit der flexiblen Dialog- und Projektstruktur der «Pays» interessante Lösungen. Durch die einheitliche Gewerbesteuer wird die Kohärenz innerhalb der Agglomerationen verstärkt. Neue Instrumente werden eingeführt, beispielsweise durch die Pflicht, bei der interkommunalen Zusammenarbeit Agglomerationsstrategien zu entwickeln, um zusätzliche Mittel mobilisieren zu können («Agglomerationsverträge»). Die herkömmliche sektorale Planungslogik wird erweitert, indem die öffentlichen Raumordnungs-, Verkehrs-,

Wohnungsbau- und Wirtschaftsförderungsmaßnahmen in «Pläne für den territorialen Zusammenhalt» integriert werden. Neue Regulierungsinstrumente sichern die bestehende Rechtsordnung durch die eindeutige Festlegung der Zuständigkeiten für die einzelnen Gebiets Ebenen (Gemeinden, Gemeinschaften) und durch Regeln für die Definition des Gemeinschaftsinteresses für die Agglomerationsverbände. Mit der Forderung nach einem Sozialwohnungsanteil von mindestens 20 Prozent fördern die Gesetze auch die Solidarität und die gesellschaftliche Entwicklung. Dieser Aspekt des Gesetzes war Gegenstand heftiger Diskussionen im Parlament.

Obwohl diese drei Gesetze einen wichtigen Meilenstein bilden, wird ihnen oft zu grosse Komplexität vorgeworfen. Sie ergänzen und überlagern sich zwar, verkomplizieren aber die Gebietsverwaltung auf typisch französische Weise derart, dass Abgeordnete und Bevölkerung manchmal Mühe haben, sie zu entschlüsseln. Die in den drei Gesetzen verwendete Terminologie beschreibt nicht immer dieselben Konzepte. Manche Bestimmungen sind überflüssig oder überschneiden sich. Einfacher wäre es gewesen, ein umfassendes Rahmengesetz für die Raumordnung und die Gebietsverwaltung zu formulieren mit dem Ziel, die lokale Verwaltung zu erneuern und einen klaren interministeriellen Ansatz umzusetzen.

Nach dem Abschluss dieser Reform dürften sich die künftigen Regierungen mit dem Wahlverfahren für interkommunale Abgeordnete befassen. Während die Regierungshierarchie unbestritten ist, wird man die demokratische Rechtmässigkeit dieser Verwaltungsebene in Frage stellen: Geht es an, dass die gemeinschaftlichen Versammlungen aus indirekt gewählten Abgeordneten bestehen? In der nächsten Legislaturperiode wird man sich wahrscheinlich mit diesem Geschäft befassen und die Direktwahl dieser Abgeordneten anvisieren. Dies ist jedoch wieder eine ganz andere Debatte. ●

Botschaft zur Alpenkonvention liegt vor

Der Alpenraum erfüllt vielfältige ökonomische und ökologische Funktionen für die ansässige Bevölkerung wie auch für die umliegenden Regionen und Länder. Er ist Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsraum für 14 Millionen Menschen und Erholungsraum für über 100 Millionen. Im laufenden Jahr will die Schweiz die Alpenkonvention ratifizieren. Allerdings ist dem Vorhaben Opposition aus dem bürgerlichen Lager erwachsen, was die Ratifizierung möglicherweise verzögert. Der Bundesrat hat Mitte Dezember 2001 seine Botschaft zu den dazugehörigen Protokollen vorgestellt. Die Protokolle gehen nicht über bestehendes nationales Recht hinaus, dementsprechend bedingt ihre Umsetzung keine Gesetzesänderungen. Das Heft Nr. 02.02 des «Forum Raumentwicklung» wird das Thema Alpen zum Schwerpunkt haben.

Tessiner Rustici besser geschützt

Die Diskussion um die Umwandlung alter Tessiner Ställe und Heuschober (so genannten Rustici) in Ferienhäuser ist alt. Eine erste Rechtsgrundlage existiert bereits seit 1989. Ende Januar hat der Bundesrat entsprechende Passagen im Richtplan des Kantons Tessins genehmigt. Damit werden Rustici und die durch sie geprägte Landschaften besser geschützt. Andererseits liegen jetzt die entsprechenden kantonalen Grundlagen vor, um Rustici unter gewissen Voraussetzungen zu Ferienhäusern umnutzen zu können.

Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002

Im Herbst dieses Jahrs findet in Johannesburg der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung statt. Aus diesem Anlass hat der Bundesrat seine Strategie zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz erneuert. Sie hat einen umfassenderen Ansatz als jene aus dem Jahr 1997 und will den Grundsatz der Nachhaltigkeit in jedem Politikfeld verankern. Die Strategie ist das Arbeitsprogramm des Bundesrats für die nächsten fünf Jahre und umfasst einen Aktionsplan mit 22 Massnahmen, die sich in zehn Handlungsfelder gliedern.

Mobilität: 44 Prozent in der Freizeit

Die Schweizer Bevölkerung hat im Jahr 2000 im eigenen Land Tag für Tag rund 265 Millionen Kilometer zurückgelegt, das sind 30 Prozent mehr als noch 1984. Fast die Hälfte dieser Wege (44 Prozent) entfallen auf Freizeitaktivitäten. Die Distanz der täglichen Freizeitwege entspricht dreihundertmal der Entfernung von der Erde zum Mond. Dies sind die Ergebnisse einer Erhebung, die von den Bundesämtern für Raumentwicklung und Statistik zum Verkehrsverhalten in der Schweiz durchgeführt wurde. Die Studie zeigt zudem, dass die Bevölkerung zufrieden ist mit dem Ausbaustandard des Strassennetzes und dass die Förderung des öffentlichen Verkehrs eine hohe Akzeptanz geniesst.

Präzisere Regelung für die Änderung bestehender Gebäude ausserhalb der Bauzonen

Die Raumplanungsverordnung (RPV) soll präziser regeln, in welchem Ausmass bestehende Gebäude ausserhalb der Bauzonen verändert und umgestal-

tet werden dürfen. Der Bundesrat hat heute das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ermächtigt, einen entsprechenden Revisionsentwurf in die Vernehmlassung zu schicken.

Mit dem Entwurf für eine Teilrevision der Raumplanungsverordnung, der jetzt in die Vernehmlassung geschickt wird, sollen die Veränderungsmöglichkeiten für altrechtliche Bauten ganz allgemein geringfügig angepasst werden: Einerseits wird klargestellt, dass Erweiterungen - wenn möglich - innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens erfolgen sollen, und dass bei Wohnbauten höchstens eine zusätzliche Wohneinheit geschaffen werden darf. Im Gegenzug soll jedoch die Obergrenze von 100 m² für Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens verdoppelt werden. Bei zusammengebauten landwirtschaftlichen Wohn- und Ökonomiegebäuden kann dies zu markant grösseren Umnutzungsmöglichkeiten führen.

Zudem wird geklärt, in welchem Ausmass Gebäude verändert werden dürfen, die ursprünglich landwirtschaftlich genutzt wurden, aber inzwischen für diesen Zweck nicht mehr benötigt werden. Auf diese Weise sollen Unsicherheiten, die bei der praktischen Umsetzung aufgetreten sind, behoben werden.

Die Vernehmlassung dauert bis zum 30. September 2002.

Die ausführlichen Medienmitteilungen sowie zusätzliche Dokumente zu diesen Themen sind auf der ARE-Homepage www.aren.ch zu finden.

Politique des agglomérations: le coup de pouce de la Confédération aux villes

• • • • •

Pierre-Alain Rumley
Directeur de l'Office fédéral du développement territorial (ARE)
pierre-alain.rumley@are.admin.ch



Les grandes villes sont des éléments clés du développement durable de notre pays, mais elles sont confrontées à des problèmes complexes nécessitant des réponses concertées entre la Confédération, les cantons et les communes. Aussi le Conseil fédéral a-t-il décidé de renforcer l'engagement de la Confédération en faveur des agglomérations – sans pour autant oublier l'espace rural.

Soutenir les agglomérations revient à soutenir la politique d'organisation du territoire de tout le pays. En effet, si elle finance les transports urbains, la Confédération peut contri-

buer à rapprocher urbanisation et transports – une condition sine qua non pour contenir le développement de l’urbanisation dans le périmètre actuel des villes.

En apportant leur soutien à des projets modèles, l’Office du développement territorial (ARE) et le

Secrétariat d’Etat à l’économie (seco) ouvrent de nouvelles perspectives de coopération avec les

acteurs locaux: ils pourront, par des mesu-

res incitatives ciblées, susciter des projets

dans les villes, tout en favorisant la mise

en réseau des professionnels intéressés.

L’ARE et le seco ont à cœur de promou-

voir, en partenariat avec les cantons et

les communes, une politique novatrice en

faveur des agglomérations qui contribuera

– ils en sont convaincus – à renforcer la

compétitivité et l’attractivité de la Suisse.

Une publication fédérale fait sa mue

L’ancien Office fédéral de l’aménagement du territoire est devenu, au début de l’année 2001, l’Office fédéral du développement territorial (ARE). Désormais, la coordination des transports et le développement durable viennent s’ajouter à l’aménagement du territoire, sa tâche principale à l’origine.

Soucieux de tenir compte de cette situation nouvelle dans sa politique de communication, l’ARE a entièrement remanié sa revue d’information. Désormais publiée sous le nom de «Forum du développement territorial», celle-ci se consacre davantage aux interfaces entre les trois thèmes principaux que sont le territoire, les transports et le développement durable. Elle veut devenir une tribune de la Confédération sur le développement territorial.

Les modifications du contenu se reflètent également dans la présentation. Le «forum du développement territorial» a un look repensé, rajeuni et plus coloré. Il propose une approche plus approfondie et très pointue des thèmes abordés. Au lieu des quatre numéros habituels du Bulletin, seuls trois numéros de Forum sortiront de presse chaque année.

L’ARE se réjouit de ce nouveau départ et espère pouvoir vous compter parmi ses fidèles lecteurs – même et surtout si vous découvrez la revue aujourd’hui.



Politique des agglomérations de la Confédération: buts, stratégies, mesures

• • • • •

Georg Tobler

chef du groupe stratégique sur la politique des agglomérations, ARE

georg.tobler@are.admin.ch



Les villes et les agglomérations sont à l'origine d'importantes impulsions économiques et sociales.

Cependant, elles se voient confrontées à des défis complexes. La Confédération souhaite désor-

mais intégrer davantage la problématique des agglomérations dans ses politiques sectorielles.

Elle entend permettre, par le biais d'une politique incitative plus ciblée, la réalisation de projets

novateurs. A la fin de l'année 2001, le Conseil fédéral a ainsi adopté le Rapport sur la politique

des agglomérations de la Confédération.

Près de 70 pour cent de la population suisse vit dans des zones urbaines. Cette notion désigne aussi bien les villes isolées que les agglomérations (formées d'une commune-centre et de communes d'agglomération périphériques) et les aires métropolitaines.

En Suisse, ces zones sont les moteurs de l'activité économique et de la vie sociale et culturelle. Actuellement, elles sont néanmoins confrontées à un grand nombre de problèmes qui remettent en question leur attractivité économique, mais aussi la qualité de vie de leur population.

Ségrégation fonctionnelle et sociale

Les agglomérations continuent à grignoter l'espace rural. Parallèlement, les mutations économiques et la mobilité trop bon marché favorisent une ségrégation spatiale des lieux de travail et d'habitat. Il en résulte une augmentation constante du trafic dans les zones urbaines; assurer efficacement la desserte par transports publics devient difficile et coûteux. Les villes et les agglomérations n'arrivent souvent plus à maîtriser les problèmes, non seulement financiers, mais aussi d'organisation, qui se posent.

La ségrégation sociale constitue un autre problème important. Les personnes qui peuvent se le permettre et qui sont mobiles préfèrent s'installer dans les communes de la périphérie des agglomérations. Dans les villes-centres, par contre, se concentrent les populations les moins mobiles et les plus fragiles socialement et économiquement. Pourtant, les villes-centres doivent offrir de nombreuses prestations à l'ensemble de la population de l'agglomération – sans contrepartie financière de la part des communes d'agglomération périphériques. Leur capacité financière étant dépassée, les villes-centres n'ont plus qu'à choisir entre la solution de ne plus assumer leurs tâches de façon adéquate ou celle d'augmenter les impôts. Ces deux réponses non seu-

lement ont des incidences graves sur l'attractivité des centres urbains, mais détériorent aussi la qualité de vie et la compétitivité économique des agglomérations, ce qui a des conséquences pour l'ensemble du pays.

Difficultés de mise en œuvre au sein des structures politiques

Dans ce contexte se posent également de nombreux problèmes institutionnels. Notre Etat fédéral repose sur une répartition différenciée des tâches entre Confédération, cantons et communes. Or, aucun de ces territoires institutionnels ne peut apporter, à lui seul, de réponses à des problèmes aussi complexes que la pollution atmosphérique ou les besoins de mobilité. La mosaïque politique que représentent communes et cantons ne facilite pas l'esquisse de projets à grande échelle. En effet, si les problèmes ne s'arrêtent pas aux frontières politiques, les communes et les cantons continuent encore trop souvent de faire cavalier seul et de rechercher des solutions sectorielles. Généralement, personne ne se sent responsable du développement concerté d'une agglomération dans son ensemble. Face à ce constat, la Confédération a reconnu qu'elle devait contribuer au renforcement des villes et à la recherche de réponses aux problèmes que celles-ci doivent maîtriser. Le Conseil fédéral a adopté en 1999 le Rapport sur les centres urbains et approuvé à la fin de l'année 2001 le Rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération.

Objectifs de la politique des agglomérations de la Confédération

En raison de l'importance des zones urbaines pour le dynamisme social et économique de la Suisse, la Confédération considère que le développement des zones urbaines doit, lui aussi, respecter les principes du développement

durable. Se fondant sur ces principes, la Confédération a défini trois objectifs principaux:

- renforcer l'attractivité économique des villes et améliorer la qualité de vie de leur population;
- maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations de tailles et fonctions diverses, travaillant en complémentarité dans un esprit de coopération;
- limiter l'extension spatiale des agglomérations en favorisant le développement de l'urbanisation dans le périmètre déjà construit; une nouvelle emprise des zones urbaines sur les espaces ruraux est indésirable pour des raisons économiques, écologiques et d'organisation du territoire.

Les cinq stratégies de la Confédération

Pour atteindre ces objectifs, la Confédération s'appuie sur les cinq stratégies complémentaires suivantes:

1. Construction d'un réseau: La Confédération souhaite mieux prendre en compte les besoins particuliers de l'espace urbain dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches. A cet effet, elle a par exemple déjà institué le Réseau Agglomérations, formé de représentants des offices fédéraux concernés.

2. Coopération verticale: Il est impératif d'améliorer la coopération verticale entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) s'est ainsi créée le 20 février 2001. Divers représentants des trois niveaux administratifs se rencontrent en son sein pour coordonner les activités qui concernent les agglomérations. De plus, cet organisme devra élaborer une politique commune et trouver des solutions aux problèmes des agglomérations dans le cadre des diverses politiques sectorielles, par exemple dans le domaine social ou en matière de politique d'intégration des étrangers.

3. Coopération horizontale: Il faut également améliorer la coopération horizontale au sein des zones urbaines. On observe, aujourd'hui déjà, dans plusieurs agglomérations, des projets de coopération intersectorielle très prometteurs. Il importe d'encourager et de soutenir ces efforts. L'échange d'expériences sur des exemples réussis suscitera des réactions en chaîne et contribuera à surmonter les réticences qui prédominent encore.

4. Intégration au réseau des villes européennes: Intégrer le réseau des villes et agglomérations suisses au réseau des villes européennes est une autre stratégie importante. Cela suppose le développement de mesures dans le domaine des infrastructures de transport (en particulier le raccordement au réseau de trains à grande vitesse) et de la coopération transfrontalière.

5. Information et sensibilisation: La Confédération s'engage également à informer la population et les groupes politiques et à les sensibiliser à la réalité urbaine de la Suisse. A cet effet, elle encourage les échanges d'expériences entre les agglomérations et avec l'étranger.

Projets d'agglomération: travailler ensemble pour un objectif commun

Deux innovations importantes sont à relever parmi les nombreuses mesures proposées dans le rapport: les projets d'agglomérations et les projets modèles. Les projets d'agglomération sont de nouveaux outils visant à inciter les zones urbaines à une meilleure coopération et coordination. Il s'agit d'un processus complexe exigeant du temps et de la patience. Les projets d'agglomération sont basés sur l'idée de se doter d'une stratégie commune en vue d'atteindre des objectifs communs. Ce sont des instruments axés sur des projets de réalisation et la mise en œuvre de programmes qui peuvent être utilisés dans tous les domaines liés à la problématique urbaine, notamment la

politique sociale, culturelle ou d'organisation du territoire.

Soutien financier réservé à des structures intercommunales responsables

La Confédération a accepté de renforcer son engagement financier en faveur des transports urbains, ce qui représente un élément essentiel de la politique des agglomérations. La Confédération a ainsi la possibilité d'inciter les zones urbaines à promouvoir un développement durable de leur territoire en subordonnant son soutien financier à certaines exigences bien déterminées. Les agglomérations doivent, par exemple, prouver, par le biais d'un projet d'agglomération, qu'elles ont coordonné le développement de l'urbanisation et la planification des transports. De plus, les contributions financières de la Confédération ne seront allouées qu'à des structures intercommunales responsables. Le but est d'améliorer la coopération à l'intérieur des agglomérations et de parvenir à un développement concerté de l'ensemble des espaces urbains.

Projets modèles: un soutien à des projets novateurs

La Confédération souhaite encourager la coopération intercommunale par d'autres mesures incitatives. Elle entend accorder un soutien technique et financier à la mise en œuvre de «projets modèles»; il s'agit de projets novateurs dans les agglomérations, concertés entre cantons et communes. Ce faisant, elle privilégiera les axes suivants:

- améliorer la coopération entre instances au sein d'une même agglomération,
- intensifier la coopération entre villes, au sein d'un réseau,
- favoriser la densification de l'urbanisation et la rénovation du bâti dans le milieu déjà construit.

Les projets modèles offrent à l'ARE et au Secrétariat d'état à l'économie (seco), une occasion idéale de participer à des projets spécifiques concrets. Ils contribuent par ailleurs à favoriser les échanges d'expériences attendus. Les premiers projets modèles ont pu être sélectionnés au printemps de cette année déjà. En voici une brève présentation. Il est manifeste que la perspective d'un soutien de la part de la Confédération a insufflé un nouvel élan à quelques-uns d'entre eux.

Nous espérons que les exemples décrits ci-dessous susciteront des réactions chez nos lectrices et nos lecteurs et les inciteront à prendre contact avec leurs auteurs, à approfondir les idées présentées ou à se lancer à leur tour dans de nouvelles réalisations.



La Conférence tripartite sur les agglomérations: une plateforme dynamique

• • • • •

Paul Huber

Conseiller d'Etat, chef du Département de la justice, des communes
et de la culture du canton de Lucerne, président de la CTA
justiz@lu.ch



Avec la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), la Confédération, les cantons et les communes disposent pour la première fois d'une plateforme leur permettant de définir une politique des agglomérations cohérente et d'esquisser ensemble un avenir meilleur pour les villes et les agglomérations.

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et l'Union des villes suisses (UVS) ont créé, en mars 1998, la Communauté de travail paritaire cantons-villes-agglomérations (CT CVA). La tâche de cette nouvelle instance a été d'élaborer des propositions judicieuses pour répondre à la problématique spécifique des villes et des agglomérations. La CT CVA a rapidement constaté qu'il était nécessaire d'agir dans de nombreux domaines politiques. Elle a en particulier reconnu qu'en raison de leur évolution économique et sociale, les villes-centres et les communes d'agglomération étaient confrontées à des problèmes de plus en plus complexes qu'elles ne parvenaient plus à maîtriser individuellement. Le rapport rendu en juin 1999 par la CT CVA a ainsi constitué une première étape importante en vue de la promotion d'une politique commune des agglomérations.

Premier programme de travail

Comme les problèmes des villes et des communes ne s'arrêtent pas aux frontières communales ou cantonales et relèvent souvent simultanément de la compétence de la Confédération, des cantons et des communes, les instruments existants se sont révélés insuffisants. C'est pour cette raison que la CT CVA a préconisé de renforcer la collaboration verticale entre ces partenaires. Les cantons ont repris cette idée et proposé au Conseil fédéral et aux organisations faîtières des villes et des communes de créer la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). La convention autorisant la création de la CTA a été signée en février 2001 tandis qu'un premier programme de travail était entériné.

Buts de la CTA

La CTA est une plateforme réunissant la Confédération, les cantons, les villes et les communes et destinée à promouvoir

la collaboration verticale, à définir une politique commune des agglomérations et à soutenir les villes et les agglomérations. La CTA veut créer des synergies nouvelles, mais aussi mettre en valeur les atouts des zones urbaines. Elle doit permettre aux différents partenaires d'échanger leurs informations, d'élaborer ensemble des recommandations visant à développer leurs collaborations et de trouver des solutions à leurs problèmes spécifiques, dans le cadre de diverses politiques sectorielles. Elle devra en outre montrer les effets de ces nouvelles synergies sur les régions non urbaines.

Une structure responsable solide

La CTA est soutenue par la Confédération, les cantons, les villes-centres et les communes d'agglomération. La participation de la Confédération est assurée par le Conseil fédéral. En règle générale, celui-ci est représenté par la Chancelière accompagnée des directions de l'Office fédéral du développement territorial, du Secrétariat d'état à l'économie et de l'Office fédéral de la justice. D'autres offices fédéraux complètent cette délégation lorsque leur politique sectorielle est concernée. Les cantons sont représentés par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). L'union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS) sont les porte-parole des villes et des communes d'agglomération.

La CdC prend en charge les frais de séance proprement dits, tandis que les dépenses liées à l'exécution de mandats et de projets sont partagées par tous les partenaires (généralement 40 pour cent par les cantons, 30 pour cent par la Confédération et 30 pour cent par les communes). Chacun de ces trois partenaires dispose de huit sièges. La présidence revient à la CdC. Le Conseil fédéral assure la co-présidence des séances auxquelles il participe. Les réunions de la CTA sont préparées par le comité des présidences de délégation;

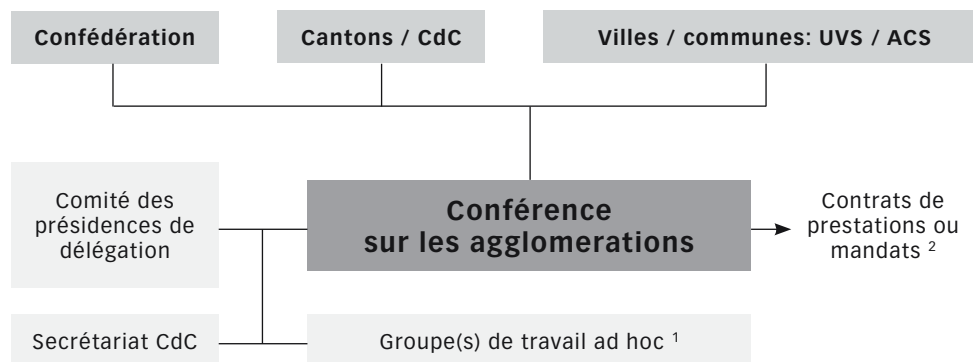
le secrétariat de la CdC participe aux préparatifs de séance. Le cas échéant, on nomme des groupes de travail spécifiques, formés d'experts de la politique des villes et des agglomérations.

Pour le moment, la CTA en est à un stade expérimental; les différents partenaires décideront dans quatre ans de la suite à donner et préciseront son rôle. Le premier programme de travail de la CTA est axé sur les priorités suivantes:

- suivre les travaux de mise en œuvre par la Confédération, conformément au rapport du 7 juin 1999 sur les centres urbains et au rapport du 19 décembre 2001 sur la politique des agglomérations de la Confédération,
- définir des lignes directrices pour favoriser la coopération horizontale et verticale entre partenaires au sein d'agglomérations situées dans un seul canton ou à cheval sur plusieurs cantons,
- publier périodiquement des informations sur la politique sociale et la politique d'intégration des étrangers, et élaborer des recommandations et des prises de position en ces matières.

Travaux faisant suite au rapport sur les agglomérations

Dans une prise de position commune, les délégations cantonale et communale de la CTA ont donné une appréciation, en général positive, du rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération. Elles ont en particulier apprécié le fait qu'il dressait un bilan précieux et complet des travaux en cours ou planifiés au niveau fédéral; elles ont également salué les démarches coordonnées des offices fédéraux concernés. Cependant, elles soulignent l'importance d'une mise en œuvre rapide et concertée des objectifs et des mesures – notamment en matière de politique de développement territorial. Par ailleurs, le renforcement de l'engagement de la Confédération en faveur des zones urbaines ne doit pas se faire au détriment de l'espace rural. Parmi



Organigramme de la Conférence sur les agglomérations

¹ Jusqu'à présent, la CTA a institué les groupes techniques de travail tripartites suivants:

- Politique sociale
- Politique d'intégration des étrangers
- «Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations»

² Mandats actuellement en cours:

- contrat de prestations entre la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales et la CTA dans le domaine de la politique sociale
- mandat de recherche de la CTA au Forum suisse pour l'étude des migrations FSM (Uni NE) dans le domaine de la politique d'intégration des étrangers
- mandat d'expert à M. Daniel Arn (Berne) concernant la collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations

les mesures relevant des politiques sectorielles, les délégations cantonale et communale de la CTA demandent que la priorité soit accordée à la politique des transports, à la politique d'intégration des étrangers et à la politique sociale.

Coopération horizontale et verticale

Pour renforcer la coopération horizontale et verticale dans les agglomérations, la CTA a institué un groupe de travail technique qui a sélectionné, avec le concours d'un expert externe, des exemples novateurs de coopération horizontale dans les agglomérations. En se basant sur ces exemples, le groupe de travail présentera en automne 2003 ses conclusions sur les aspects positifs et négatifs des différentes formes de collaboration horizontale dans les agglomérations. Ce bilan constituera une rampe de lancement pour la mise en œuvre concrète de la coopération dans les agglomérations. Un rapport intermédiaire est attendu pour l'automne 2002.

Politique sociale

Dans le domaine de la politique sociale, la CTA a conclu un contrat de prestations avec la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales. Cette dernière s'est engagée à présenter une étude sur les systèmes d'allocations complémentaires pour les familles à bas revenus, sous l'angle de la fiscalité et des infrastructures de garde d'enfants. Les conclusions devraient être soumises à la CTA au cours du printemps 2003; elles porteront sur la politique familiale et contiendront des recommandations à l'intention de la Confédération, des cantons et des communes. Un rapport intermédiaire devrait sortir à l'automne 2002.

Politique de migration et d'intégration des étrangers

En matière de politique d'intégration des étrangers, la CTA a chargé le Forum suisse pour l'étude des migrations (FSM) de l'Université de Neuchâtel d'analyser de façon pragmatique, par une approche tripartite, les principaux

problèmes liés à la politique de migration dans les agglomérations et de proposer un outil d'observation permettant de détecter les problèmes qui pourraient se présenter à l'avenir. Sur cette base, la CTA esquissera, sous forme de recommandations, les grands axes de la future politique de migration dans les agglomérations. Les conclusions de l'analyse FSM viennent de sortir et la CTA ne va pas tarder à se prononcer sur la suite de ses travaux.

Donner vie à l'article constitutionnel sur les communes

Par ailleurs, la CTA s'occupe d'un dossier qui a son importance pour les cantons et les communes: l'application de l'article 50, al. 2 et 3 de la Constitution fédérale. Cet article impose à la Confédération de tenir compte des conséquences éventuelles de son activité sur les communes et, dans ce cadre, de prendre en considération la situation particulière des villes et des agglomérations. Pour le moment, la Confédération est en train d'élaborer des directives internes d'application



Dans les localités, la ceinture est-elle encore un élément marquant de l'identité locale ou une structure surannée, bientôt noyée dans une grande agglomération?

de cette disposition. Le Conseil fédéral a pris connaissance, à la fin du mois de novembre 2001, d'un avant-projet de ces directives préparé par l'Office fédéral de la justice et a tout de suite chargé celui-ci d'en débattre avec les cantons

Art. 50 CF

²La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.

³Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

et les communes au sein de la CTA. A la fin de l'année 2002, le Conseil fédéral devrait pouvoir adopter ces directives, dont la formulation aura été revue à la lumière de ces discussions.

réel besoin. Certes, la recherche de solutions à la problématique spécifique des villes et des agglomérations est en premier lieu du ressort des communes et des cantons. Compte tenu de leurs attributions constitutionnelles, les cantons assument à cet égard des responsabilités essentielles. Cependant, comme la législation fédérale fixe, dans de nombreux domaines, des conditions-cadres dont les incidences sont importantes pour les agglomérations et les communes, la coopération avec la Confédération est indispensable si l'on veut résoudre les nombreux problèmes qui se posent.

Le bilan de la première année d'activité de la CTA est positif. La CTA offre, pour la première fois, aux exécutifs fédéraux, cantonaux et communaux une plateforme leur permettant d'empêcher ensemble les problèmes des villes et des agglomérations et de tenter de les résoudre. La CTA est le reflet d'une volonté commune d'améliorer par des actions concertées les atouts des villes

et des agglomérations, elles-mêmes moteurs du développement économique, social et culturel de tout le pays. La CTA ouvre de nouvelles perspectives d'avenir pour encourager la coopération au sein des agglomérations et au-delà des frontières cantonales. En favorisant les échanges systématiques d'expériences entre la Confédération, les cantons et les communes dans le cadre de la recherche de solutions aux problèmes urbains, la CTA va permettre de faire évoluer les législations cantonales et fédérales dans un sens plus favorable aux villes. Elle instaurera aussi davantage de transparence, ce qui aura pour effet, à long terme, de décourager les communes de faire cavalier seul.

Rechercher des solutions d'avenir

La pluralité des travaux en cours montre que la CTA correspond à un

«Imaginons une Suisse dynamique, ouverte, démocratique et de grandes régions»

• • • • •

Interview: Pieter Poldervaart
photos: Mena Kost
michel.bassand@epfl.ch



Le système suisse de la démocratie et du fédéralisme s'est développé avec succès pendant des décennies. Mais les problèmes actuels demandent des institutions nouvelles. Pour résoudre les questions économiques, sociales, culturelles et écologiques du 21ème siècle, Michel Bassand, professeur de sociologie à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) et

directeur du Laboratoire de sociologie urbaine (LASUR) est favorable à la création de grandes régions sans réduire la démocratie et le fédéralisme qui sont l'essence de ce pays.

Monsieur Bassand, le nouveau numéro de l'illustré allemand «Géo» présente une Suisse caractérisée par les Alpes et les métropoles, à savoir Zürich, Bâle et Genève. Mais ce reportage néglige que beaucoup de Suisses habitent dans le «Mittelland»: est-ce un malentendu?

Oui. Cela vient du fait que l'information de nombreux Suisses n'est plus adaptée à la réalité. Ils ont une information qui date et qui est fautive. Je ne suis pas trop effrayé par cela. Mais il faut faire un gros effort pour informer correctement les élites politiques, culturelles et économiques suisses et l'ensemble de la population. Par exemple, une re-

Michel Bassand (1938) est professeur de sociologie à l'EPFL et directeur du laboratoire de sociologie urbaine (LASUR). Ses recherches ont été menées principalement en Suisse, mais aussi en Europe et dans le Sud. Il a mené des investigations sur plusieurs aspects de la dynamique urbaine: le pouvoir, la culture, la mobilité, le logement, le quartier et le voisinage, l'espace public, etc. Il a publié plusieurs livres sur ces thèmes de recherche.

cherche qui a été faite, il y a quelques années, démontre une rupture considérable entre la réalité et les désirs: 70% des Suisses vivent dans une cinquantaine d'agglomérations urbaines; ces agglomérations représentent 17% du territoire suisse. Mais quand on pose la question aux Suisses, où aimeriez-vous habiter idéalement? 70% d'entre eux répondent: j'aimerais habiter dans un village. Cette différence est-elle due à une mauvaise information ou à une inadéquation importante des agglomérations urbaines? Autre exemple, notre institut a élaboré une carte qui montre que la Suisse est divisée – en simplifiant – en trois parties bien connues:

1. la chaîne du Jura,
2. le Plateau, de Genève à Rorschach en passant par Bâle et Berne,
3. et les Alpes.

La plus grande part de la population suisse se trouve sur le Plateau qui compte une majorité d'agglomérations urbaines, avec de bons moyens de transport et de télécommunication, y sont localisées les entreprises les plus dynamiques, les universités, les équipements culturels, etc. Dans les Alpes, les conditions de vie ne sont pas mauvaises, mais plus restreintes. Ce qui est intéressant, c'est que la Suisse du Plateau fait vivre la zone alpine. La région des Alpes vit grâce au tourisme et aux loisirs des citoyens des grandes villes suisses et de celles d'Europe.

Est-ce que c'est l'explication pour la solidarité entre ces deux parties de la Suisse?

Tout à fait. Et c'est une solidarité nouvelle. Il y a cinquante, cent ans, les villes et les campagnes, la culture citadine et rurale étaient encore radicalement différentes. Les cantons urbains et les cantons ruraux étaient en conflits. Cette image est encore vivante dans les esprits, mais la coupure n'existe plus comme avant. Maintenant, on assiste à une interpénétration de l'un dans l'autre, à une osmose que j'appelle – avec d'autres sociologues – la métropolisation. C'est-à-dire que la métropole suisse est en osmose avec la Suisse «rurbaine». Il n'y a plus de luttes, d'opposition et de conflits. Il faut pourtant rappeler «l'initiative fédérale des Alpes» qui a débouché sur un compromis à la satisfaction de tous.

Vous parlez de métropole suisse, qu'entendez-vous par cette expression ?

L'organisation spatiale sociale et politique a complètement changé. La Suisse est dorénavant innervée par un réseau d'une cinquantaine d'agglomérations urbaines qui sont dynamisées par certaines d'entre elles qui ont une centralité mondiale: Zürich, Genève-Lausanne, Bâle, Berne, Lugano. Ce réseau irrigue les régions «rurbaines» qui

les entourent. Ce système complexe forme un tout puissant et relativement unifié, c'est la métropole suisse.

Nous utilisons le terme de métropole suisse pour faire contraste avec la Suisse tout court qui garde une idée traditionaliste de ce pays. La métropole suisse est moderne, dynamique, avide de démocratie, elle est partie prenante de la mondialisation; elle ne joue pas encore le rôle immensément positif qu'elle peut jouer et qu'on attend d'elle.

Les structures politiques actuelles, sont-elles à la hauteur?

A mon avis, c'est un grand problème. Cette métropole suisse caractérisée par des agglomérations nécessite une redéfinition du fédéralisme et de la démocratie suisses. Cette réalité nouvelle n'est plus gérable avec 26 cantons. Il faut absolument mettre en place des institutions politiques d'agglomérations urbaines et donner plus de pouvoir aux régions de montagne. Et peut-être, il faut imaginer une autre organisation institutionnelle et politique que celle que nous avons maintenant, qui comme chacun le sait, est fondée sur un système de communes et de cantons. Ce changement implique un long travail. Certes, les Suisses sont très attachés à la démocratie et au fédéralisme, heureusement, il s'agit de leur faire comprendre qu'on ne sacrifie ni l'un ni l'autre, mais qu'on doit jouer l'un et l'autre dans un autre cadre fait de régions de montagnes, d'agglomérations et de grandes régions.

Pourriez-vous expliquer cette idée?

On découvre maintenant que l'organisation politique de la Suisse ne va plus très bien. Des innovations sont indispensables. Fribourg par exemple a mis en place un système d'institutions pour son agglomération urbaine. Ce sont des expériences tout à fait récentes et positives, il faut suivre cette expérience, l'évaluer et en lancer d'autres ailleurs.



Le concept de région de montagne marche bien. Il a été lancé en Suisse dans les années soixante-dix. Cette expérience est un succès incontestable. C'est dans cette direction-là qu'il faut se développer. Il faut donner un pouvoir réel à ces régions de montagne et aux futures agglomérations urbaines sans sacrifier le fédéralisme et la démocratie. Bien sûr les tentations sont grandes, certains technocrates aimeraient mettre en place des structures plus autoritaires.

Existent-ils des exemples à l'étranger pour ce processus de la régionalisation?

Oui. La France est en train de mettre en place assez systématiquement des institutions d'agglomérations. Les Français ont découvert qu'une agglomération ne peut plus être gérée par des communes jalouses de leur autonomie; il faut donc créer une institution nouvelle qui gère de manière démocratique l'ensemble. Les premières expériences sont positives.

Est-ce que dans ce processus, les frontières entre les nations sont sacrées?

Si l'Europe se fait franchement, on va vers des solutions qui tiennent compte de la réalité internationale. Pour le moment, la Suisse est en retrait, mais les expériences, comme par exemple à Bâle ou plus lentement à Genève, sont encourageantes.

Parlons encore des différences entre la métropole suisse et la zone «rurbaine». La situation politique actuelle semble favoriser les régions de montagne, les subventions vont dans cette direction-là. Est-ce que cela constitue une sorte de barrière, de tabou, qui empêche la discussion?

Non. Mais il faut comprendre que les agglomérations ont aussi besoin d'une modernisation considérable. Le 70% des Suisses qui vit dans les agglomérations urbaines a besoin de moyens pour améliorer les transports publics, la

culture, l'environnement, la vie sociale etc. Donc, on a très bien fait d'investir dans les régions de montagnes, peu privilégiées et en difficulté. Mais les régions urbaines ont aussi besoin d'un investissement, de modernisation et d'adaptation. L'aide fédérale me paraît indispensable bien que les problèmes soient complètement différents et l'on ne peut pas partout appliquer les mêmes solutions. Il faut développer une nouvelle solidarité. Dans les régions urbaines, il y a des travaux immenses à faire, par exemple l'intégration des travailleurs étrangers, les transports publics, etc. Des problèmes, qui méritent réflexion, recherche, solidarité et de l'argent.

La discussion sur les agglomérations semble assez abstraite. Comment pourrait-on illustrer les bénéfices d'une réorganisation politique?

En vérité, il ne s'agit pas d'une question abstraite. Il faut passer d'un horizon local, communal, égoïste à une vision

plus large, ce que les gens comprennent très bien, bien qu'ils soient très attachés à leur commune. On ne peut pas organiser un réseau de transport public sur une seule commune. A Fribourg, les trente communes de la région coopèrent pour mettre en place un système efficace. Il faut discuter, assurer et expliquer que la politique des agglomérations n'est pas un coup porté contre les communes. C'est une nouvelle organisation politique où la démocratie n'est pas sacrifiée, il faut bien insister là-dessus: c'est vrai que les gens disent que dans une petite commune on réussit beaucoup mieux à prendre une décision. Mais dans cette petite commune, il n'y a plus rien à décider. La Suisse a besoin d'institutions qui correspondent à la nouvelle réalité urbaine.

Est-ce qu'on pourrait carrément supprimer les communes?

Créons d'abord les institutions d'agglomération, de région de montagne etc. Ne supprimons pas d'abord les communes. Avec l'expérience, on verra: est-ce qu'on peut s'en passer ou bien faut-il leur réserver un rôle particulier? Ne commençons pas par supprimer les communes. Quand les nouvelles institutions fonctionneront correctement, on verra bien, si les communes sont toujours indispensables.

Il y a deux ans, les Verts ont élaboré le projet de réduire le nombre de cantons à sept. Qu'en pensez-vous?

C'est la bonne direction. Un géographe de notre institut a lancé cette réflexion à partir d'une recherche concrète. Les Verts l'ont reprise et l'ont discutée. Ce n'est pas la solution unique, mais c'est une solution possible.

Mais les réactions dans la presse n'étaient pas très favorables.

Ecoutez: Aux femmes aussi, on ne leur a pas accordé le droit de vote la première

fois. Je pense qu'il est possible d'imaginer une Suisse fédéraliste d'un autre type que celle que nous avons avec 26 cantons. Et on peut imaginer cinq à dix grandes régions confédérales, à l'intérieur desquelles les cantons gardent certaines fonctions. Les Belges aussi apprennent à fonctionner avec cinq parlements.

Est-ce qu'il y a une différence entre la Romandie et la Suisse alémanique dans la discussion actuelle?

Oui. Mais il faut rester très nuancé. On ne peut pas dire que la Suisse romande est plus ouverte pour ces projets et la Suisse alémanique plus traditionaliste. Les institutions d'agglomérations urbaines ont démarré à Fribourg. On pourrait s'inspirer de cette expérience et comme les 26 cantons ne sont pas identiques, on peut imaginer des institutions d'agglomération structurées de manière différente. C'est une expérience tout à fait importante qu'il faut suivre et évaluer.

Est-ce que ce processus favorise le développement durable?

La question du développement durable est une question fondamentale – que

cela soit au niveau d'une commune, d'un canton, d'une région ou d'une agglomération, partout on doit penser en termes de développement durable. On ne peut pas consommer les ressources d'un territoire de telle manière qu'elles soient détruites dans vingt ans, sans penser aux générations futures.

Comment serait la Suisse de l'avenir avec toutes les réformes que vous envisagez?

Nous avons fait une analyse prospective qui consiste à imaginer scientifiquement les scénarii pour la Suisse du futur. Nous avons distingué quatre scénarii. Un scénario qu'on appelait néo-libéral, le moins d'Etat possible et le marché qui prédomine. Deuxième scénario, la Suisse dynamique et ouverte, qui joue le jeu de l'Europe. Le troisième, une Suisse durable. Et pour finir, le scénario de la Suisse dodelinante, qui régresse et a du mal à se décider. Les deux scénarii souhaitables de notre point de vue sont la Suisse ouverte et durable, ou une combinaison des deux. Mais c'est aux Suisses de choisir.



Garantir à long terme la mobilité dans les agglomérations

• • • • •

Peter Bieri

Conseiller aux Etats, ancien président du groupe d'experts

«Financement du trafic d'agglomération»

peter.p.bieri@bluewin.ch



C'est à la fin de l'année 2001 que le groupe d'experts «Financement du trafic d'agglomération»

institué par le DETEC a publié son rapport accompagné de recommandations. Son travail est

désormais terminé. Son ancien président nous donne un avis personnel sur les conclusions de

l'expertise et sur le débat actuel autour de cette question.



«La mobilité augmente»

Nombreuses sont les causes de la forte extension des agglomérations et de l'augmentation du trafic; pour la plupart, on ne peut pas les supprimer. La mobilité, par exemple, est un droit fondamental intangible. De même, on ne peut influencer la croissance démographique. Ces 50 dernières années, le nombre de personnes âgées de vingt ans et plus a augmenté de 70 pour cent. Ces personnes ont besoin de logements dont l'offre est insuffisante dans les centres urbains déjà densément peuplés. Il faut, par conséquent, construire sur de nouveaux terrains à bâtir. Parallèlement, le nombre d'emplois a fortement augmenté, ce qui exige également la mise à disposition de terrains. Ces nouveaux bâtiments sont, pour l'essentiel, implantés dans les communes périphériques des grandes villes.

La mobilité augmente

La conjoncture économique favorise en outre les changements fréquents d'emplois; le lieu de travail est de plus en plus rarement situé à proximité du lieu de résidence. La baisse du prix d'achat et d'entretien des voitures joue également un rôle important. Proportionnellement au revenu, la voiture individuelle est aujourd'hui beaucoup moins chère qu'il y a 50 ans. En conséquence, l'ensemble – ou presque – de la population active est devenue «auto-mobile», ce qui a des incidences considérables sur le développement territorial et l'urbanisation. De plus, le réseau de routes nationales s'est construit autour des agglomérations. Pour les déplacements dans les agglomérations, on préfère aux transports

publics la voiture, souvent plus rapide et plus confortable. Il en résulte une surcharge des routes nationales; sur certains tronçons autoroutiers, la part imputable aux déplacements internes à l'agglomération peut représenter jusqu'à 80 pour cent des véhicules et gêner le trafic de transit.

Réflexions du groupe d'experts

Sur la base d'une analyse de la situation, le groupe d'experts était arrivé à la conclusion qu'une stratégie consistant à immobiliser les voitures dans les bouchons, pour contraindre les gens à adopter un comportement raisonnable, n'est pas une stratégie intelligente. En effet, les embouteillages et le temps perdu dans les transports publics et

privés pénalisent l'économie du pays, sans compter les énormes problèmes de pollution que les ralentissements occasionnent. Pour éviter une paralysie totale du trafic dans les agglomérations, il importe, au contraire, d'améliorer l'efficacité de l'ensemble du système de transports urbains, c'est-à-dire des infrastructures tant routières que ferroviaires. Des programmes d'investissement comparables ont déjà été prévus pour le trafic à grande distance, notamment avec la construction de routes nationales, Rail 2000 et les NLFA. Ces programmes sont déjà en cours de réalisation. Il s'agit maintenant d'empoigner le problème du trafic d'agglomération.

Nécessité de modifier la Constitution

La principale mesure préconisée par le groupe d'experts est une modification constitutionnelle qui permettrait d'encourager les investissements dans l'infrastructure routière et ferroviaire des agglomérations en les incluant dans la liste des travaux pouvant bénéficier des recettes de l'impôt sur les huiles minérales. Ces fonds permettraient, par exemple, de construire un RER, de financer une route de contournement ou de faire passer des routes en souterrain.

La deuxième recommandation importante vise la refonte complète du système d'affectation des contributions de la Confédération au transport d'agglomération. Jusqu'à présent, le financement spécial «circulation routière» ne prévoit que des contributions au financement de mesures techniques et des contributions au financement de mesures autres que techniques.

Le groupe d'experts propose l'introduction d'une troisième nouvelle catégorie de contributions liées à des programmes. Le soutien financier de la Confédération serait subordonné à des exigences bien précises, notamment l'existence d'une structure juridique

responsable et l'inscription des projets dans un concept d'aménagement.

Parlement et Conseil fédéral

Le 22 août 2001, le Conseil fédéral a donné son avis sur les recommandations du groupe d'experts et confié immédiatement plusieurs premiers mandats. Dans son message du 14 novembre 2001 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), il a soumis au Parlement fédéral un projet de modification constitutionnelle qui est très proche des propositions du groupe d'experts. Ce message est, à l'heure actuelle, examiné par la commission du Conseil des Etats qui sera la première Chambre à traiter cet objet. Certes, on ne peut que saluer la diligence dont fait preuve le Conseil fédéral en soumettant si rapidement au Parlement la modification constitutionnelle recommandée, mais il est également risqué de lier cet objet à la matière complexe de la RPT. Le traitement de ce projet pourrait demander des mois d'examen, entraînant alors un report malheureux des mesures en faveur des agglomérations. De plus, il se pourrait que le projet de RPT échoue en votation populaire. Il serait donc opportun, si le projet de RPT venait à prendre beaucoup de retard, que l'Assemblée fédérale accepte la modification constitutionnelle concernant le trafic d'agglomération – soit l'adjonction d'un alinéa 3 à l'article 86 de la Constitution fédérale – dans un arrêté fédéral séparé. Le peuple pourrait alors se prononcer sur cette question indépendamment du projet de RPT. En revanche, il ne serait pas judicieux de lier la modification constitutionnelle en faveur du trafic d'agglomération à un éventuel contre-projet à l'initiative Avanti. En effet, la vive controverse suscitée par la réalisation d'un deuxième tube au Saint-Gothard pourrait mettre en péril la modification urgente de la Constitution dont on a besoin pour le

financement des transports d'agglomération. Dans ce contexte, il faut également préciser que le message relatif à la RPT contient quelques propositions qui ne correspondent pas aux recommandations du groupe d'experts. Le Conseil fédéral veut, par exemple, supprimer la base constitutionnelle permettant à la Confédération d'allouer des contributions à la rénovation des passages à niveau. Pourtant, le résultat des délibérations du Conseil national, le 21 mars 2002, montre qu'il sera difficile de rallier une majorité de parlementaires à cette idée. Contrairement à la proposition du Conseil fédéral, le Conseil national a accepté à une nette majorité les motions et postulats demandant le maintien des contributions pour l'assainissement des passages à niveau.

Tirer parti des bases juridiques existantes

La Confédération peut accorder, en vertu de l'article 56 de la loi fédérale sur les chemins de fer, des contributions aux entreprises concessionnaires. Cette disposition permet d'encourager les investissements destinés en priorité aux transports régionaux. Dans des cas exceptionnels, elle permet également de soutenir des investissements pour des infrastructures d'importance locale. Le groupe d'experts a recommandé d'accorder, lors de l'allocation de ces contributions, une attention particulière à la problématique des transports d'agglomération. Les Chambres fédérales ont tenu compte de cette préoccupation dans le cadre du budget 2002. Elles ont accepté pour 2002 un crédit de 170 millions de francs au titre de ces contributions; cela représente 40 millions de plus que l'année précédente. Dans la planification financière 2003-2005, il est également prévu d'augmenter cette aide de 40 millions de francs par rapport à l'année 2001. Une autre recommandation du groupe d'experts a été réalisée dans la Con-

vention sur les prestations 2003-2006 avec les CFF. Adoptée le 8 mars 2002 par le Conseil fédéral, cette convention – qui doit encore être approuvée par le Parlement – prévoit des moyens considérables pour soutenir des projets d'infrastructures de transport urbain.

Augmentation de l'impôt sur les huiles minérales ouverte

Le groupe d'experts a par ailleurs recommandé une hausse de cinq centimes de l'impôt sur les huiles minérales. Les recettes de cette hausse atteindraient environ 300 à 350 millions de francs, seraient comptabilisées comme financement spécial «circulation routière» et permettraient, en partant d'un taux de subvention de 50 pour cent, de tabler sur un volume d'investissements annuels d'environ 600 millions de francs pour améliorer la fluidité du trafic dans les agglomérations urbaines. Le DETEC a maintes fois confirmé la nécessité d'une telle hausse. La date reste encore à déterminer; elle dépend de plusieurs facteurs. Il est en tout cas important de se souvenir que les contributions de soutien aux transports d'agglomération sont liées à l'acceptation de la nouvelle disposition constitutionnelle. Même si une hausse de la redevance ne s'avère nécessaire que dans quelques

années – les excédents annuels étant actuellement d'environ 370 millions de francs – le soutien aux transports urbains par les recettes de l'impôt sur les huiles minérales ne pourra être autorisé qu'après la modification constitutionnelle envisagée. De plus, cette affectation devra respecter le nouveau mécanisme du frein à l'endettement.

Pas de péage urbain (road pricing)

C'est après mûre réflexion que le groupe d'experts a renoncé au principe du péage urbain dans les agglomérations, car cette solution lui paraît à l'heure actuelle irréaliste pour financer l'ensemble des transports – ferroviaires et routiers – dans les agglomérations. Certes, dans le message concernant la RPT, le Conseil fédéral a demandé de simplifier la procédure permettant, par dérogation, de prélever un péage pour l'utilisation de voies publiques dans les agglomérations. On ne sait pas encore quelle sera la réaction du Parlement à cette proposition. La perception de redevances d'utilisation ne pourrait toutefois se limiter qu'à certains tronçons, par exemple des tunnels.

Le prélèvement d'un péage global sur l'ensemble du réseau routier d'une agglomération serait, du point de vue technique, difficilement réalisable et

n'est pour le moment pas à l'ordre du jour. Un système de perception électronique permettant de calculer la taxe d'utilisation en fonction des kilomètres parcourus à travers toute l'Europe n'est encore que musique d'avenir.

Quant à la perception de taxes à des stations de péage, comme cela se fait à l'étranger, ce serait un anachronisme historique. La Constitution de 1848 interdisait déjà la perception de taxes locales pour l'utilisation des chemins et des ponts; elle obligeait en contrepartie la Confédération à faciliter le financement des infrastructures de transport en redistribuant ses recettes douanières aux cantons. L'argument principal invoqué pour abolir ces taxes locales, à savoir l'entrave à la circulation, a encore toute sa pertinence aujourd'hui. De plus, un article de la Constitution de 1958 garantit expressément la gratuité de l'utilisation des routes. Cette disposition (art. 82, al. 3 cst.) a été introduite dans le même article que celle sur les routes nationales pour souligner que le financement des routes ne peut pas se faire par le prélèvement de taxes sur des tronçons limités. Nous ne devrions pas renoncer sans nécessité à ce principe.



L'agglomération ou le retour du territoire face à la globalisation et la mondialisation

• • • • •

Dominique Schauss
Directeur général de l'agence de développement
et d'urbanisme du Pays de Montbéliard
d.schauss@agglo-montbeliard.fr



Le développement des agglomérations s'inscrit en France dans un double mouvement, celui de la décentralisation conduit pour l'essentiel en 1982, et celui plus récent d'une prise de conscience sur le rôle joué par l'échelle locale face au phénomène de mondialisation et de globalisation et qui place l'agglomération en position clef du développement local.

La décentralisation avait oublié l'agglomération

La longue tradition jacobine française a produit au cours des siècles un Etat omniscient, rationnel. La réforme de 1982 va confier aux différents échelons territoriaux (Région, Département, commune) des compétences nouvelles ou renforcées jusqu'alors exercées exclusivement ou principalement par l'Etat. Les principaux domaines touchés sont: économie, formation, transport, politique sociale, urbanisme.

Cette véritable révolution culturelle avait curieusement omis d'aborder l'agglomération cependant essentielle dans l'armature urbaine. Pourtant dès 1959 cet échelon se trouve reconnu avec la création des districts urbains, créés dans un contexte de forte croissance économique et d'urbanisation intense. L'agglomération devient à cette époque un espace d'aménagement et coopération intercommunal déterminant. Ses compétences sont essentiellement liées à des équipements techniques de première nécessité: la distribution d'eau, l'assainissement, le traitement des ordures ménagères, les services d'incendie, les transports collectifs. Ces districts sont des collectivités dotées de fiscalité propre et donc levant l'impôt auprès des entreprises et des ménages. Elles fonctionnent avec une assemblée d'élus issus des conseils municipaux des communes, ceux-ci sont désignés suivant des règles de proportionnalités liées à la taille de la commune. Ce système a fonctionné durant près de trente ans, et progressivement les agglomérations ont pris une place croissante dans le paysage local.

Les enjeux de la gestion urbaine ont profondément évolué démontrant chaque jour les limites de l'échelle communale, et l'insuffisance des compétences d'agglomération.

L'accroissement de la mobilité et l'étalement urbain, les migrations domicile travail, dessinent chaque jour des pé-

rimètres plus larges nécessitant un gouvernement local à une échelle élargie. Des disparités considérables de ressources entre communes font que certaines hébergeant une population défavorisée doivent souvent assumer des charges sociales lourdes. Sans moyens suffisants, elles se voient contraintes de voter des taux d'imposition élevés pour faire face à ces obligations. Dans le même temps, d'autres communes peuvent afficher une fiscalité plus basse attirant plus facilement l'implantation d'entreprises. Un cercle vicieux se perpétue de cette façon organisant la disparité entre les territoires au sein même d'une seule agglomération. Par ailleurs, le rayonnement des grands équipements, les questions d'environnement, le développement économique, les politiques culturelles, l'aménagement global du territoire, exigent une vision et des outils financiers et réglementaires renforçant le pouvoir des agglomérations.

Ainsi la nécessité de réformer l'intercommunalité a motivé plusieurs gouvernements depuis le début des années 90, dans le but de donner plus de pouvoirs à l'agglomération, tout en imposant un taux unique de taxe professionnelle. D'instruments de gestion techniques, issus de la première réforme de 1959, les agglomérations sont devenues de fait des collectivités à part entière appelées à porter la stratégie et la gestion du développement local dans le cadre de véritables projets territoriaux.

Trois lois sont apparues en l'espace d'un an, elles visent les trois à conforter l'agglomération comme espace de gouvernement local. Ces trois lois se superposent en se complétant.

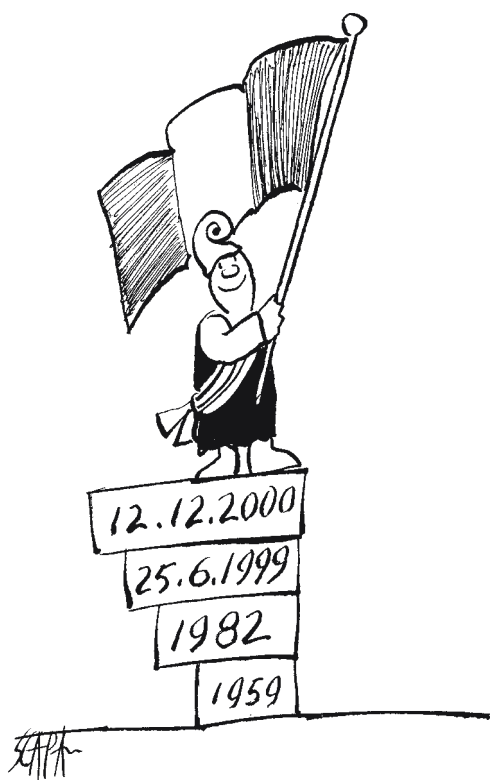
1. La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 Juillet 1999, (dite loi Chevènement): elle accroît les compétences des agglomérations et renforce leurs moyens financiers. Elle propose trois formes d'intercom-

munalité afin de passer de la gestion technique au projet territorial.

- Les communautés urbaines (obligatoires pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants), c'est le niveau le plus abouti de la coopération intercommunale.
- Les communautés de communes où la taxe professionnelle unique n'est pas obligatoire, c'est le niveau le moins ambitieux.
- Des communautés d'agglomération, à partir d'ensembles de plus de 50 000 habitants, où seront mises en commun les charges et les ressources pour exercer quatre compétences obligatoires: développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville (lutte contre les exclusions urbaines). Une taxe professionnelle unique est instituée, prélevée exclusivement par la communauté. Il est ainsi mis fin à un système de concurrence entre communes pour l'implantation d'entreprises.

2. La loi sur la solidarité et le renouvellement urbain du 12 Décembre 2000 (dite loi SRU) renforce la cohérence des politiques urbaines en plaçant l'agglomération au centre des politiques urbaines.

Elle propose aux collectivités locales d'harmoniser à l'échelle des aires urbaines, leurs politiques d'aménagement et de développement grâce à des «schémas de cohérence territoriale» qui sont obligatoires au delà de 100 000 habitants. Cette loi donne des outils réglementaires freinant l'étalement urbain, confortant l'agglomération comme espaces de solidarité et d'arbitrage de l'organisation urbaine. Elle pose comme condition l'articulation des outils existants (programmes locaux de l'habitat, plans de déplacements urbains schémas d'urbanisme commercial...). Elle institue la règle de constructibilité limitée faisant que les communes situées à moins de 15 kilomètres d'une agglomération de plus de 15 000 habitants, ne pourront plus ouvrir à l'urbani-



sation les zones naturelles et les zones d'urbanisation, si elles n'entrent pas dans un schéma de cohérence territoriale. Elle rend obligatoire un quota de logements sociaux. Les communes de plus de 3 500 habitants faisant partie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants devront posséder d'ici à 20 ans un parc social égal à 20% de résidences principales.

3. La loi d'orientation sur l'aménagement et de développement durable du territoire (dite LOADDT, ou loi Voynet) du 25 Juin 1999: Cette loi institue les «pays» qui correspondent au périmètre du bassin de vie de l'agglomération dessiné par les migrations domicile-travail. Elle invite les collectivités locales à bâtir des projets de développement dans un nouveau cadre de solidarité territoriale, celui des «pays» ou des «agglomérations». Cette loi est considérée comme une loi participative dans la mesure où elle entend fixer un espace géographique le plus large possible, correspondant au bassin de vie vécu, bassin d'emploi, en instituant de manière souple le dialogue et la coopération entre les collectivités de cet espace géographique et plus particulièrement entre le cœur des agglomérations et la périphérie, entre la ville et la campagne. A la différence de l'agglomération, compris au sens de la loi Chevènement, le pays n'est pas une institution intercommunale dotée d'une assemblée permanente et d'une

fiscalité propre. C'est plus un cadre à l'action collective. Il n'a pas vocation à générer une administration propre. Il est l'organisme support des opérations pour lesquelles aucun autre opérateur compétent n'existe. Il coordonne, anime. La maîtrise d'ouvrage pour les actions ponctuelles peut être un syndicat mixte ou un groupement d'intérêt public.

Un dispositif nouveau est créé, le conseil de développement, comme lieu de concertation entre les représentants de la société civile (associations, acteurs économiques) les administrations, et les collectivités.

L'instauration de contrats d'agglomération s'inscrit également dans ce nouveau contexte législatif, il permet aux territoires de projet, (agglomération ou pays) de contractualiser dans le cadre des volets territoriaux des contrats de plan Etat-Région des moyens financiers complémentaires aux projets.

Une conclusion provisoire

Ces trois lois sont déterminantes pour l'évolution de l'organisation territoriale en France. Elle sont «refondatrices» de l'échelle agglomération en plaçant celle-ci au cœur du dispositif de gouvernance locale. Elle reconsidèrent les périmètres de l'intercommunalité en favorisant leur extension par rapport aux enjeux contemporains de la mobilité et de l'extension urbaine, elles reposent la question du rapport entre agglomérations et couronne périurbaine en apportant des solutions intéressantes avec le Pays, structure souple de dialogue et de projet. Elles apportent de la cohérence au sein même des agglomérations, avec la Taxe professionnelle unique, et constituent des outils de projet en obligeant les intercommunalités à bâtir des stratégies d'agglomération pour accéder à la mobilisation de moyens complémentaires, avec le contrat d'agglomération. Elles proposent également de dépasser les logiques sectorielles de planification en intégrant les actions publiques

d'aménagement, de transport, de logement, de développement économique, au sein de schémas de cohérence territoriale. Elles apportent également des outils réglementaires nouveaux qui sécurisent l'édifice juridique en fixant les compétences de chaque niveau territorial (commune, communauté) de façon claire, en établissant des règles de définition de l'intérêt communautaire pour les communautés d'agglomération. Elles sont également des outils de solidarité et de développement social avec l'obligation de produire au moins 20% de logements sociaux pour les communes n'atteignant pas ce seuil. Cet aspect de la loi a été très discuté au niveau du parlement.

Ces lois marquent une avancée considérable, mais un reproche est souvent opposé, face à ce corpus législatif. Certes les trois lois se complètent et se superposent assez bien, mais elles apportent une complexité bien française dans l'administration territoriale que les élus et les citoyens ont parfois de la peine à décrypter. La terminologie utilisée par les trois lois ne recouvre pas toujours les mêmes réalités, certains dispositifs font double emploi ou se recoupent. Il eut été plus simple de bâtir une grande loi cadre de l'aménagement et de l'administration territoriale dans une ambition affichée de renouveau de la gouvernance locale et dans une approche résolument interministérielle.

Le parachèvement de cette réforme conduira probablement les gouvernements futurs à aborder le mode d'élection des élus intercommunaux. Si la légitimité de cet échelon de gouvernance est indiscutable, sa légitimité démocratique ne l'est pas autant. Est-il normal que les assemblées communautaires soient composées d'élus au second degré ? La prochaine législature devra probablement traiter de ce dossier, et envisager l'élection des élus communautaires au suffrage universel direct. Mais cela est un autre débat.

Message relatif à la ratification des protocoles de la Convention alpine

L'espace alpin est appelé à remplir diverses fonctions économiques et écologiques aussi bien pour la population qui y réside que pour les régions et pays voisins. 14 millions de personnes vivent et travaillent dans cet espace et plus de cent millions s'y détendent. La ratification des protocoles d'application de la Convention alpine par la Suisse est à l'ordre du jour. Un courant d'opposition émanant des partis bourgeois se fait toutefois sentir; il pourrait retarder le processus de ratification. Au mois de décembre 2001, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres le message relatif à la ratification des protocoles d'application. Ces textes s'intègrent parfaitement dans l'ordre juridique de notre pays et leur mise en œuvre ne nécessite donc aucune modification de lois ni d'ordonnances. Le numéro 02.02 du «Forum du développement territorial» sera consacré au thème de l'espace alpin.

Un déplacement sur deux sert aux loisirs

En 2000, les Suisses ont parcouru chaque jour à l'intérieur du pays 265 millions de kilomètres, soit 30 pour cent de plus qu'en 1984. Près de la moitié de ces déplacements (44 pour cent) est imputable aux loisirs, ce qui représente quotidiennement trois cents fois la distance de la terre à la lune. Tels sont les résultats d'une enquête effectuée par les Offices fédéraux du développement territorial et de la statistique sur le comportement de la population suisse en matière de transports. L'étude révèle en outre que la population est satisfaite de l'aménagement du réseau routier tout en étant favorable à la promotion des transports publics.

Les «rustici» du Tessin sont mieux protégés

Le changement d'affectation des anciens «rustici» n'est pas un problème nouveau au Tessin; en effet, une réglementation existe depuis 1989. Cependant, à la fin du mois de janvier, le Conseil fédéral a approuvé certains éléments du plan directeur du canton du Tessin qui garantiront une protection encore meilleure des «rustici» et des paysages dans lesquels ils s'inscrivent. Par ailleurs, le canton s'est doté de dispositions juridiques fixant les conditions pour transformer légalement les «rustici» en résidences secondaires.

Stratégie 2002 pour le développement durable

Le Sommet mondial pour le développement durable se tiendra à la fin de cet été à Johannesburg. Dans cette perspective, le Conseil fédéral a rénové sa stratégie du développement durable en Suisse. Celle-ci comprend un éventail d'objectifs plus large que celle de 1997 et a pour but d'intégrer les principes du développement durable dans toutes les politiques sectorielles. Cette stratégie constitue le programme de référence du Conseil fédéral ces cinq prochaines années, programme comportant vingt-deux actions dans dix domaines d'intervention différents.

Modifications apportées aux constructions hors de la zone à bâtir: une précision de la réglementation s'impose

L'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) doit mieux définir les possibilités de transformer les constructions existantes, situées en dehors de la zone à bâtir. Aujourd'hui, le Conseil

fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ETEC) de mettre en consultation le projet de révision correspondant.

Le projet de révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire vise à adapter légèrement les possibilités de modifier les constructions érigées sous l'ancien droit. D'une part, les agrandissements doivent, dans la mesure du possible, être réalisés à l'intérieur du volume bâti existant. D'autre part, dans le cas de bâtiments d'habitation, il n'est pas permis de créer plus d'un logement supplémentaire. Néanmoins, les agrandissements à l'intérieur du volume bâti ne comptent que pour moitié, de sorte que la limite absolue des 100 m² peut en fait atteindre 200 m². Force est de constater que, pour les bâtiments d'habitation et d'exploitation agricoles constituant un ensemble, une telle possibilité risquerait d'engendrer des changements d'affectation.

En outre, le projet de révision définit dans quelle mesure il est possible de modifier des bâtiments initialement utilisés à des fins agricoles mais qui ne le sont plus. Ces précisions devraient permettre d'écarter tout problème d'interprétation au moment de la mise en application.

La procédure de consultation prend fin le 30 septembre 2002.

Lire les communiqués de presse détaillés et les informations complémentaires en consultant le site ARE: www.are.ch

La politica degli agglomerati della Confederazione: fornire nuovi impulsi all'area urbana

• • • • •

Prof. Pierre-Alain Rumley
Direttore dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
pierre-alain.rumley@are.admin.ch



Gli agglomerati urbani rappresentano un fattore chiave per

lo sviluppo sostenibile dello spazio vitale svizzero. Essi sono confrontati a grandi sfide la cui soluzione impone sforzi congiunti di Confederazione, Cantoni e Comuni. Il Consiglio federale ha quindi deciso di rafforzare l'impegno della Confederazione a favore degli agglomerati, senza peraltro trascurare l'area rurale.

La politica degli agglomerati dischiude alla politica d'ordinamento del territorio straordinarie opportunità. Con il suo impegno finanziario nell'ambito dei trasporti negli agglomerati, la Confederazione può incentivare una migliore coordinazione tra insediamento e trasporti: una condizione imperativa ai fini di uno sviluppo centripeto degli insediamenti. →

Con i progetti modello, l'ARE e il Segretariato di Stato dell'economia (seco) imboccano nuove vie di collaborazione con gli attori locali: grazie a incentivi mirati, essi sono in grado di fornire impulsi agli agglomerati e, nel contempo, costruire una fitta rete di specialisti interessati.

L'ARE e il seco sono altamente motivati a promuovere, insieme ai partner cantonali e comunali, una politica degli agglomerati di tipo innovativo. Così facendo sono convinti di fornire un contributo alla concorrenzialità dello spazio vitale ed economico svizzero.



Il «forum sviluppo territoriale» in nuova veste

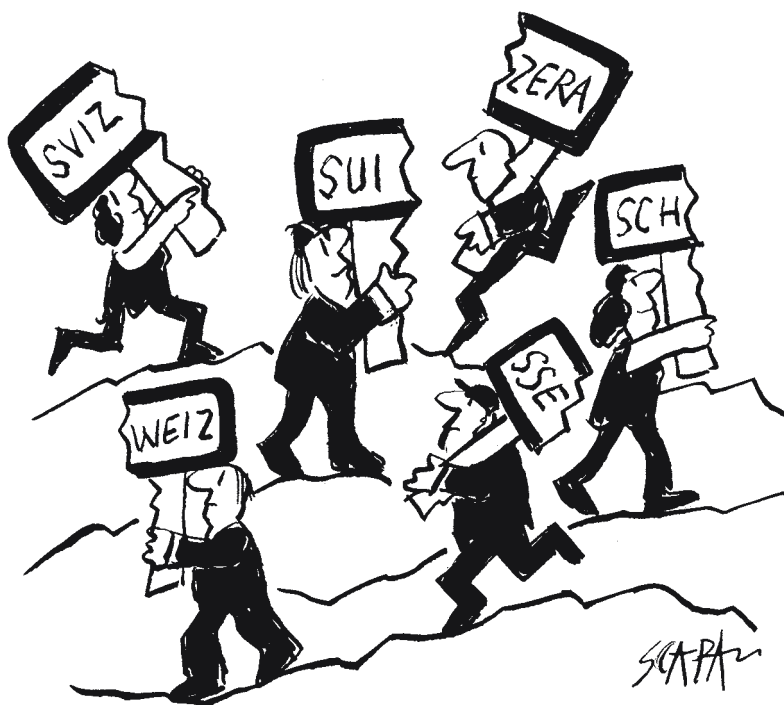
Dall'inizio del 2001, il precedente Ufficio federale della pianificazione del territorio è entrato a far parte del nuovo Ufficio federale dello sviluppo territoriale. All'originale mandato di base, la pianificazione del territorio, si sono aggiunti il coordinamento dei trasporti e lo sviluppo sostenibile. L'ARE tiene conto di questa fattispecie anche nella sua comunicazione e ha quindi elaborato un nuovo concetto per la sua rivista. Con il titolo «forum sviluppo territoriale» la pubblicazione dedicherà in avvenire maggiore attenzione ai punti d'intersezione dei tre temi principali, il territorio, i trasporti e lo sviluppo sostenibile, assumendo così un ruolo di piattaforma della Confederazione per il dibattito sullo sviluppo del territorio.

I cambiamenti di contenuto si rispecchiano anche nella veste grafica. Da un lato, il «forum sviluppo territoriale» si presenta in una forma più agile, attuale e colorata. D'altro canto, i vari temi verranno trattati in modo più esaustivo e al contempo più incisivo; pertanto, saranno pubblicati tre fascicoli all'anno invece di quattro. L'ARE è impaziente di conoscere le reazioni al rilancio della rivista e spera che le rimarrete fedeli o che possa conquistarvi come nuova lettrice o nuovo lettore.

La politica degli agglomerati della Confederazione: obiettivi, strategie, misure

• • • • •

Georg Tobler, Direttore del gruppo strategico
Politica degli agglomerati, ARE
georg.tobler@are.admin.ch



Le città e i Comuni degli agglomerati urbani generano importanti impulsi sociali ed economici. Allo stesso tempo, le aree urbane si trovano confrontate a molteplici sfide. La Confederazione intende perciò prendere maggiormente in considerazione le esigenze degli agglomerati nelle sue politiche settoriali. Inoltre, una politica d'incentivazione mirata dovrà facilitare la realizzazione di progetti pilota negli agglomerati. Il relativo rapporto «Politica degli agglomerati della Confederazione» è stato approvato alla fine del 2001 dal Consiglio federale.

Circa il 70% della popolazione residente in Svizzera vive nelle aree urbane. Fanno parte delle aree urbane città isolate, agglomerati, cioè città con Comuni d'agglomerato, nonché aree metropolitane. Per la Svizzera, queste regioni rivestono un'importanza centrale come spazi vitali, economici e culturali. Ma le aree urbane si trovano oggi di fronte a tutta una serie di problemi che mettono in forse non solo il mantenimento e lo sviluppo ulteriore della qualità di piazza economica ma anche la qualità di vita della popolazione residente.

Differenziazione funzionale e sociale

Gli agglomerati urbani si espandono sempre più verso le zone rurali. Parallelamente, lo sviluppo economico e una mobilità troppo conveniente sono all'origine di una crescente distanza tra il posto di lavoro e il domicilio. Questo provoca un continuo aumento del traffico nelle zone urbane. Un collegamento efficiente con i mezzi di trasporto pubblici risulta sempre più difficile e oneroso. Spesso tali problemi superano le capacità finanziarie e organizzative delle città e degli agglomerati. Una sfida ulteriore per lo sviluppo degli agglomerati è rappresentata dalla differenziazione sociale. Chi dispone dei mezzi finanziari e della mobilità necessari, si trasferisce nei Comuni di cintura.

Nei centri urbani restano soprattutto gli strati meno mobili, socialmente ed economicamente più deboli della popolazione. Ciò nonostante, i centri urbani sono tenuti a fornire numerosi servizi alla popolazione dell'intero agglomerato senza un adeguato indennizzo da parte dei Comuni che ne fanno parte. L'eccessivo onere finanziario che ne consegue fa sì che i nuclei urbani o non sono più in grado di adempiere i loro compiti in modo adeguato o devono far capo ad un aumento delle imposte. Entrambi i fattori non solo hanno conseguenze nefaste sull'attrattività dei centri urbani, ma influenzano ne-

gativamente anche la qualità di vita e d'ubicazione negli agglomerati e in tutta la Svizzera.

Le difficili strutture politiche

In questo contesto si pongono numerosi problemi di natura istituzionale. Il nostro sistema di Stato federativo si basa su di una divisione dei compiti differenziata tra Confederazione, Cantoni e Comuni. Questioni complesse come ad esempio l'inquinamento atmosferico o le necessità legate alla mobilità, non possono essere risolte indipendentemente da nessun livello statale. A rendere più difficoltosa una pianificazione complessiva si aggiunge la struttura politica a piccoli compartimenti dei Comuni e in parte anche dei Cantoni. Infatti, mentre i problemi non si arrestano davanti ai confini politici, nella ricerca di soluzioni i Comuni e i Cantoni procedono troppo spesso ancora in modo isolato e settoriale. Per contro, solitamente nessuno si assume la responsabilità per uno sviluppo globale coordinato di un agglomerato. Di fronte a questa realtà, la Confederazione ha riconosciuto la necessità di fornire un contributo alla soluzione del problema e al rafforzamento delle città. In questo senso il Consiglio federale ha licenziato nel 1999 il «Rapporto sui centri urbani»¹ e approvato alla fine del 2001 il rapporto «La politica degli agglomerati della Confederazione»².

Gli obiettivi della politica in materia d'agglomerati della Confederazione

In considerazione del significato sociale ed economico delle aree cittadine, è opinione della Confederazione che uno sviluppo sostenibile dello spazio vitale svizzero sia possibile solo se è assicurato anche lo sviluppo sostenibile dello spazio urbano. Partendo da questo principio, la Confederazione ha definito tre obiettivi principali.

Prima di tutto va rafforzata l'attrattiva economica delle città e va migliorata la qualità di vita per gli abitanti.

Secondo, bisogna fare in modo che la Svizzera mantenga la sua rete policentrica di città di dimensioni e funzioni diverse che si completano e sostengono a vicenda.

In terzo luogo, lo sviluppo degli agglomerati deve avvenire in larga misura all'interno dei loro confini attuali. Una loro ulteriore espansione nel territorio non è auspicabile sia per motivi economici sia per ragioni ecologiche e di pianificazione del territorio.

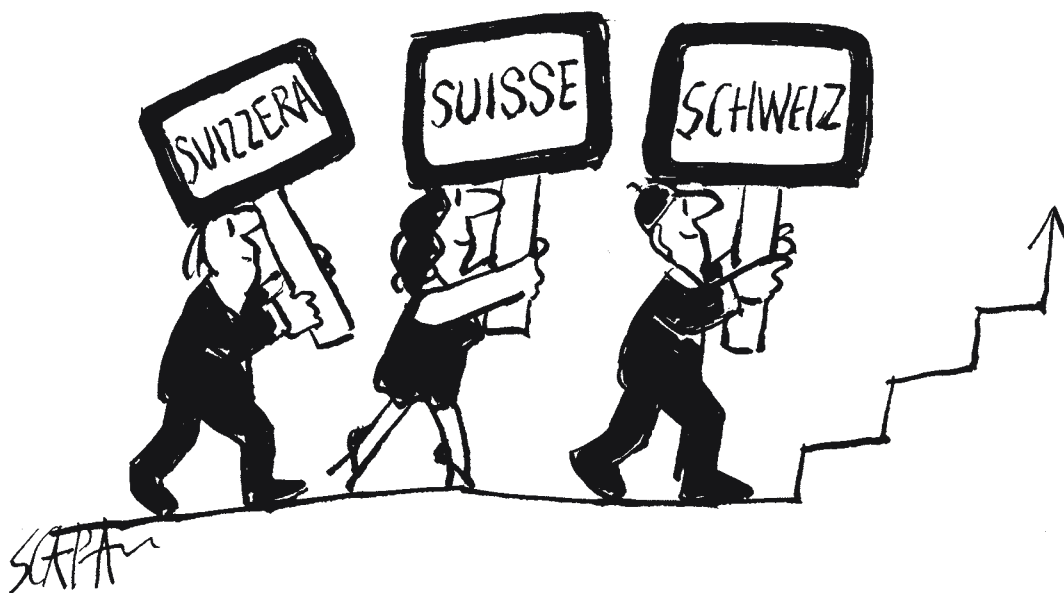
Le cinque strategie della Confederazione

Questi obiettivi vanno raggiunti mediante cinque strategie che si completano a vicenda.

1. La focalizzazione: la Confederazione, nell'ambito dell'organizzazione e dell'adempimento dei suoi compiti, intende considerare maggiormente le esigenze e i problemi delle città e degli agglomerati. A tal fine è stata creata per esempio la «Rete per la politica degli agglomerati» composta da rappresentanti dei diversi Uffici federali.

2. La rete verticale: la collaborazione verticale tra la Confederazione, i Cantoni, le città e i Comuni va rafforzata. Perciò, il 20 febbraio 2001, è stata istituita la «Conferenza tripartita degli agglomerati» (CTA). In seno a questo collegio s'incontrano regolarmente i rappresentanti dei tre livelli dello Stato con l'obiettivo di coordinare le attività concernenti gli agglomerati urbani. Inoltre, andrà elaborata una politica comune degli agglomerati e andranno individuate soluzioni per i problemi degli agglomerati nelle varie politiche settoriali, quali per esempio la politica sociale o la politica in materia di stranieri e d'integrazione.

3. L'integrazione orizzontale: anche la collaborazione orizzontale all'interno degli agglomerati va migliorata. In molti di essi, già oggi si notano inizi



promettenti di una collaborazione globale. Questi sforzi vanno incentivati e sostenuti. Gli esempi positivi dovrebbero invogliare a fare altrettanto e aiutare a superare le reticenze ancora presenti in molti ambiti.

4. L'integrazione alla rete urbana europea: un'ulteriore, importante strategia consiste nell'integrazione della rete urbana svizzera in quella europea. Con ciò si intendono in particolare gli sforzi nell'ambito dell'infrastruttura dei trasporti, in primo piano la rete ferroviaria ad alta velocità, e la cooperazione transfrontaliera con le città e gli agglomerati esteri.

5. La sensibilizzazione: non da ultimo, la Confederazione vuole impegnarsi anche per l'informazione della popolazione e dei gruppi politici e per la loro sensibilizzazione riguardo ai problemi delle aree urbane. In questo senso essa sostiene lo scambio di esperienze tra gli agglomerati e con l'estero.

I programmi d'agglomerato: una via comune verso comuni obiettivi

Nella molteplicità delle misure contemplate nel rapporto, vanno sottolineate due novità particolarmente importanti: i programmi d'agglomerato e i progetti modello. I programmi d'agglomerato sono strumenti nuovi che dovrebbero aiutare gli agglomerati urbani a migliorare la collaborazione e coordinazione tra di loro. Questo miglioramento comporta un processo complesso che necessita tempo e pazienza. Corrispondentemente, i programmi d'agglomerato mettono

in primo piano il processo, ossia la via comune verso comuni obiettivi. Con ciò, si vuole mettere a disposizione strumenti orientati all'attuazione e ai progetti per tutti i temi di rilievo in materia d'agglomerati, come ad esempio la politica sociale, la politica culturale o l'ordinamento del territorio.

Aiuti finanziari solo agli organi di gestione intercomunali

Un elemento centrale della politica della Confederazione in materia d'agglomerati è il maggiore impegno nell'ambito dei trasporti negli agglomerati. In questo campo la Confederazione ha la possibilità di incentivare ulteriormente lo sviluppo sostenibile degli agglomerati vincolando l'impegno finanziario a medio termine a determinate condizioni. Così, ad esempio, gli agglomerati devono dimostrare mediante un programma d'agglomerato di perseguire uno sviluppo insediativo e una pianificazione dei trasporti coordinati. Inoltre, i contributi finanziari della Confederazione vengono erogati solo a organi responsabili intercomunali. In questo modo si intende migliorare la collaborazione all'interno degli agglomerati e promuovere uno sviluppo generale coordinato del territorio.

I progetti modello: un sostegno ai progetti innovativi

Oltre al finanziamento dei trasporti negli agglomerati, la Confederazione vuole

creare altri incentivi alla cooperazione intercomunale. Tramite i cosiddetti progetti modello, si vogliono promuovere e sostenere progetti innovativi di città e Cantoni relativi agli agglomerati. A questo proposito, sono prioritari i seguenti obiettivi:

- il miglioramento della collaborazione negli agglomerati,
- l'intensificazione della collaborazione nella rete urbana,
- lo sviluppo centripeto dell'insediamento e il rinnovamento interno.

I progetti modello offrono all'ARE e al Segretariato di Stato dell'economia (seco) un'eccellente opportunità di collaborare a progetti specifici sul piano locale. Essi offrono inoltre un importante contributo allo scambio d'esperienze. Nella primavera di quest'anno sono stati selezionati i primi progetti modello. Non ci sono dubbi che la possibilità di un sostegno da parte della Confederazione ha dato un forte slancio ad alcuni di questi progetti.

Sarebbe auspicabile che gli esempi forniti dai progetti modello animassero singole lettrici e singoli lettori a mettersi in contatto con le autrici e gli autori per sviluppare ulteriormente le idee presentate o lanciare iniziative proprie.

¹ ARE/seco: Bericht über die Kernstädte, Berna 1999

² Il rapporto e un suo compendio sono disponibili sul sito dell'ARE (<http://www.are.admin.ch>) o presso l'UFCL (n. di ordinazione 812.012 d(f))

La Conferenza tripartita degli agglomerati, piattaforma dinamica di discussione

• • • • •

Consigliere di Stato Dott. Paul Huber
Dipartimento della giustizia, dei Comuni e della cultura del
Canton Lucerna, Presidente della CTA
justiz@lu.ch



Con la Conferenza tripartita degli agglomerati, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni dispon-
gono per la prima volta di una piattaforma per lo sviluppo di una politica degli agglomerati coeren-
te. Insieme intendono migliorare le opportunità future delle città e degli agglomerati.

Nel marzo del 1998, la Conferenza dei governi cantonali (CdC) e l'Unione delle città svizzere (UCS) hanno istituito la Comunità di lavoro paritetica Cantoni-città-agglomerati (AG KSA). Il compito del nuovo organo era l'elaborazione di proposte di soluzioni adeguate ai problemi particolari delle città e degli agglomerati. La Comunità di lavoro ha subito individuato una necessità d'intervento in numerose politiche settoriali. In particolare, si è constatato che, in seguito allo sviluppo socioeconomico, i centri urbani e i Comuni degli agglomerati sono confrontati in misura crescente con problemi complessi non più risolvibili in modo isolato. In questo senso, il rapporto della Comunità di lavoro del giugno 1999 rappresenta una tappa importante verso una politica comune in materia d'agglomerati.

Varato il primo programma di lavoro

Poiché i problemi delle città e degli agglomerati non si arrestano ai confini comunali e cantonali e toccano spesso contemporaneamente le competenze della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, gli strumenti esistenti si sono rivelati inadeguati. Per questo motivo, la Comunità di lavoro ha postulato, tra l'altro, un rafforzamento della collaborazione verticale tra la Confederazione, i Cantoni, i centri urbani e i Comuni degli agglomerati. I Cantoni hanno recepito l'invito e hanno proposto al Consiglio federale e alle associazioni mantello delle città e dei Comuni l'istituzione di una Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA). Nel febbraio del 2001 è stato infine firmato l'accordo sulla CTA e varato un primo programma di lavoro.

Cosa vuole la CTA?

La CTA è una piattaforma comune fra Confederazione, Cantoni, città e Comuni per la promozione della collaborazione verticale e lo sviluppo di una politica

comune degli agglomerati. Obiettivo è il rafforzamento delle città e degli agglomerati urbani. Oltre all'elaborazione di un sistema interrelato di nuove soluzioni dei problemi, la CTA vuole soprattutto valorizzare meglio il potenziale delle città e degli agglomerati. Al centro della sua attività si trovano l'informazione reciproca, l'elaborazione comune di raccomandazioni per la collaborazione negli agglomerati e la soluzione dei problemi degli agglomerati in diverse politiche settoriali. Vanno inoltre prese in considerazione anche le possibili ripercussioni sulle regioni esterne agli agglomerati stessi.

Partner forti

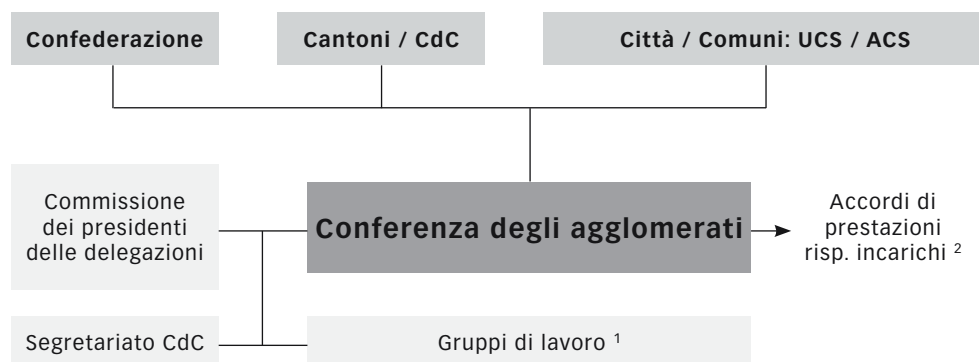
I promotori della CTA sono la Confederazione, i Cantoni, i centri urbani e i Comuni degli agglomerati. A livello di Confederazione è responsabile per la CTA il Consiglio federale. Di regola, esso è rappresentato dalla Cancelliera della Confederazione, dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, dal Segretariato di Stato dell'economia e dall'Ufficio federale di giustizia. Altri Uffici federali si aggiungono quando viene tematizzata la loro politica settoriale. I Cantoni sono rappresentati dalla Conferenza dei governi cantonali (CdC). I portavoce dei centri urbani e dei Comuni degli agglomerati sono l'Unione delle città svizzere (UCS) e l'Associazione dei Comuni svizzeri (ACS). I costi per lo svolgimento ordinario delle riunioni sono sostenuti dalla CdC, mentre le spese per mandati e progetti sono prese a carico in comune. Di regola, i Cantoni si assumono il 40%, la Confederazione e le associazioni comunali il 30% ciascuno. Per ognuno dei tre partner sono a disposizione 8 seggi, la presidenza spetta alla CdC. Se il Consiglio federale partecipa alle riunioni, ha diritto alla copresidenza. Le riunioni della CTA sono preparate dalla commissione dei presidenti delle delegazioni; il segretario della CdC sostiene lo svolgimento delle riunioni. Se necessario, vengono

istituiti gruppi di lavoro speciali composti da esperte/i del settore della politica urbana e degli agglomerati. La CTA, per ora, ha soltanto carattere di organismo progettuale. Solo fra quattro anni si deciderà di comune accordo se ampliarne le competenze e in che modo proseguire l'attività. Le priorità del primo programma di lavoro della CTA interessano i seguenti ambiti:

- l'accompagnamento dei lavori successivi della Confederazione al Rapporto sui centri urbani del 7 giugno 1999, risp. al Rapporto "La politica degli agglomerati della Confederazione" del 19 dicembre 2001;
- la formulazione di linee direttrici per la collaborazione orizzontale e verticale negli agglomerati interni a un Cantone o intercantonali;
- l'informazione periodica e l'elaborazione di raccomandazioni e prese di posizione nei settori della politica sociale nonché della politica degli stranieri e dell'integrazione.

I lavori successivi al Rapporto sugli agglomerati

In una comune presa di posizione, le delegazioni cantonali e comunali della CTA hanno riconosciuto il valore complessivamente positivo del Rapporto sugli agglomerati della Confederazione. In particolare, hanno apprezzato la pregevole e completa esposizione degli interventi federali in corso o previsti nel settore della politica degli agglomerati. Anche l'impegno coordinato degli Uffici federali attivi nel settore della politica degli agglomerati è stato valutato positivamente. D'altra parte, tuttavia, le delegazioni cantonali e comunali della CTA reclamano un'attuazione rapida e, segnatamente per quanto riguarda la politica d'ordinamento del territorio, comune degli obiettivi e delle misure. Inoltre, il maggior impegno della Confederazione a favore dello spazio urbano non deve andare a scapito delle zone rurali. Nel quadro delle misure relative alle varie politiche settoriali, le delegazioni cantonali e comunali



La struttura interna della Conferenza degli agglomerati

¹ finora la CTA ha istituito i seguenti gruppi di lavoro:

- gruppo di lavoro tecnico tripartito «Politica sociale»
- gruppo di lavoro tecnico tripartito «Politica degli stranieri e d'integrazione»
- gruppo di lavoro tecnico tripartito «Collaborazione orizzontale e verticale negli agglomerati»

² al momento sono in corso i seguenti incarichi:

- accordo di prestazione tra il CDOS e la CTA nel settore «politica sociale»
- incarico di ricerca della CTA al Forum svizzero per lo studio delle migrazioni (Università di Neuchâtel) nel settore «politica degli stranieri e d'integrazione»
- incarico della CTA al dott. Daniel Arn (Berna) nel settore «collaborazione orizzontale e verticale negli agglomerati»

desiderano considerare prioritariamente i settori dei trasporti, della politica degli stranieri e dell'integrazione nonché della politica sociale.

La collaborazione orizzontale e verticale

Per rafforzare la collaborazione orizzontale e verticale negli agglomerati urbani, la CTA ha istituito uno speciale gruppo di lavoro tecnico tripartito. Quest'ultimo ha scelto, con l'aiuto di un esperto esterno, degli esempi innovativi di collaborazione orizzontale negli agglomerati. Tramite questi esempi, il gruppo di lavoro vorrebbe evidenziare, entro l'autunno del 2003, i vantaggi e gli svantaggi dei diversi approcci di collaborazione orizzontale negli agglomerati. Da ciò dovrebbero nascere impulsi per l'attuazione pratica negli agglomerati. Un rapporto intermedio è atteso per l'autunno del 2002.

La politica sociale

Nel settore della politica sociale, la CTA ha concluso un accordo di prestazione con la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS). In esso la CDOS si impegna ad elaborare uno studio sul tema «Prestazioni complementari basate sul bisogno per famiglie a basso reddito tenendo conto dell'imposizione fiscale e dell'accoglienza extrafamiliare dei bambini». Le conclusioni di detto studio saranno presentate alla CTA nella primavera del 2003. Ci si aspetta enunciati riguardo l'ambito della politica della famiglia nonché raccomandazioni all'attenzione della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Un rapporto intermedio è previsto per l'autunno del 2002.

La politica degli stranieri e dell'integrazione

Nel settore della politica degli stranieri e dell'integrazione, la CTA ha incaricato il Forum svizzero per lo studio delle migrazioni (FSM/SFM) dell'Università di Neuchâtel di svolgere un'analisi orientata al problema. Si tratta segnatamente di evidenziare le questioni centrali della politica in materia di migrazione degli agglomerati che vanno trattate a livello tripartito. Inoltre sarà proposto uno strumento di monitoraggio per l'identificazione dei problemi futuri. Questo consentirebbe alla CTA di formulare raccomandazioni relative ai punti centrali della futura politica in materia di migrazione negli agglomerati urbani. I risultati dell'analisi FSM/SFM sono da poco disponibili, cosicché prossimamente la CTA potrà decidere su come procedere.

Rivitalizzare l'articolo sui Comuni

Oltre a ciò, la CTA si occupa di un altro tema centrale per i Cantoni e i Comuni. Il cosiddetto articolo sui Comuni (articolo 50, cpv. 2 e 3 della Costituzione federale) impegna la Confederazione a tener conto nel suo agire anche della particolare situazione delle città e degli agglomerati urbani. Attualmente la Confederazione sta elaborando linee direttrici interne per l'amministrazione federale relative all'esecuzione di questo disposto costituzionale. Alla fine di novembre del 2001, il Consiglio federale ha preso atto di una prima versione di tali

Art. 50 Cost

² *Nell'ambito del suo agire, la Confederazione tiene conto delle possibili conseguenze per i Comuni.*

³ *La Confederazione prende in considerazione la particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna.*

linee direttrici, elaborata dall'Ufficio federale di giustizia. Contemporaneamente, l'Ufficio federale di giustizia è stato incaricato di discutere le linee direttrici

nell'ambito della CTA con i Cantoni e i Comuni. Partendo da questa base, sarà sottoposta al Consiglio federale, entro la fine del 2002, una versione consolidata per l'approvazione definitiva.

Cercare soluzioni idonee al futuro

La molteplicità dei lavori in corso dimostra che l'istituzione della CTA corrisponde a una reale necessità, anche se la ricerca di soluzioni per i problemi particolari delle città e degli agglomerati urbani compete in prima linea ai Comuni e ai Cantoni interessati. I Cantoni, in particolare, vista la loro competenza costituzionale per i Comuni, hanno una responsabilità centrale. Ma, visto che la legislazione federale stabilisce, in molti settori, disposizioni quadro sostanziali per gli agglomerati e per i Comuni, la collaborazione con la Confederazione per la soluzione di molti problemi urgenti è inevitabile. Volgendo lo sguardo al primo anno di attività della CTA si può trarre un bilancio positivo. In effetti, con

la CTA è per la prima volta a disposizione una piattaforma a livello governativo grazie alla quale la Confederazione, i Cantoni e i Comuni possono affrontare in comune la problematica delle città e degli agglomerati e individuare ipotesi risolutive. La CTA è l'espressione della volontà comune di migliorare, tramite sforzi coordinati, le possibilità future delle città e degli agglomerati quali catalizzatori dello sviluppo economico, sociale e culturale. La CTA serve a trovare soluzioni idonee al futuro nel quadro della collaborazione all'interno dei singoli agglomerati come pure a livello sovracantonale. Essa vuole sistematizzare lo scambio di esperienze tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni nella soluzione di problemi relativi agli agglomerati urbani e rendere quindi più compatibile con le esigenze delle città la legislazione cantonale e federale. Inoltre, la CTA vuole creare più trasparenza al fine di evitare, in futuro, una politica basata su interessi particolari.



Quando i Comuni crescono fin quasi a fondersi l'un con l'altro, mettono in gioco la loro identità spaziale



«Immaginiamoci una Svizzera dinamica, aperta, democratica e formata da grandi regioni»

• • • • •

Intervista: Pieter Poldervaart
Photo: Mena Kost
michel.bassand@epfl.ch



**Il sistema democratico
e federalista svizzero ha
continuato a svilupparsi
con successo per decenni.**

I problemi attuali richie-

dono però nuove istituzioni. Per risolvere le questioni economiche, sociali, culturali ed ecologiche

del 21° secolo, Michel Bassand, professore di sociologia al Politecnico federale di Losanna (EPFL)

e direttore del Laboratoire de sociologie urbaine (LASUR) sostiene la creazione di grandi regioni,

senza ridurre la democrazia e il federalismo che costituiscono l'essenza di questo Paese.

Michel Bassand (1938) è professore di sociologia al PFL e direttore del Laboratoire de sociologie urbaine (LASUR). Le sue ricerche riguardano principalmente la Svizzera ma anche il resto dell'Europa e il Sud. Ha compiuto ricerche su diversi aspetti della dinamica urbana: il potere, la cultura, la mobilità, l'alloggio, il quartiere e il vicinato, lo spazio pubblico ecc. e ha pubblicato varie opere.

Prof. Bassand, il nuovo numero della rivista tedesca «Géo» presenta una Svizzera caratterizzata dalle Alpi e dalle metropoli di Zurigo, Basilea e Ginevra. Il servizio non tiene in considerazione il fatto che buona parte degli Svizzeri abita nell'Altopiano: si tratta di un equivoco?

Sì. Questo dipende dall'informazione data a molti svizzeri che non corrisponde più alla realtà. Essi dispongono di un'informazione datata ed errata. Ciò non mi preoccupa più di quel tanto. Occorre però compiere un grande sforzo per informare correttamente le classi politiche, culturali ed economiche della Svizzera come pure l'insieme della popolazione. Per esempio, una ricerca compiuta qualche anno fa ha evidenziato un considerevole scollamento tra realtà e desiderio: il 70% della popolazione svizzera vive in una cinquantina d'agglomerati urbani; questi agglomerati rappresentano il 17% del territorio svizzero. Ma se si chiede agli Svizzeri dove vorrebbero abitare, il 70% risponde in un villaggio. Questa differenza è dovuta a una cattiva informazione o a una grave inadeguatezza degli agglomerati urbani? Un altro esempio: il nostro istituto ha elaborato una cartina che mostra come la Svizzera è divisa, grosso modo, in tre parti ben conosciute: la catena del Giura, l'Altopiano da Ginevra a Rorschach, passando da Basilea e Berna e le Alpi.

La maggior parte della popolazione svizzera vive nell'Altopiano dove è situata la maggior parte degli agglomerati urbani con buoni mezzi di trasporto e di telecomunicazione, le imprese più dinamiche, le università, le offerte culturali ecc. Nelle Alpi le condizioni di vita non sono malvagie, ma più limitate. A questo proposito è interessante constatare come la zona alpina vive grazie alla Svizzera dell'Altopiano. La regione delle Alpi trae la sua linfa vitale dal turismo e dalle attività del tempo libero degli abitanti delle grandi città svizzere ed europee.

Ritiene che ciò spieghi la solidarietà tra queste due parti della Svizzera?

Certamente. Si tratta comunque di una solidarietà nuova. Fino a cinquanta, cento anni fa, le città e le campagne, la cultura urbana e la cultura rurale erano ancora radicalmente diverse. I Cantoni urbani e i Cantoni rurali si trovavano in conflitto. Questa visione sopravvive ancora a livello d'immaginario collettivo ma la rottura è meno marcata rispetto al passato. Attualmente si assiste a una reciproca compenetrazione, a un'osmosi che io e altri sociologi chiamiamo metropolizzazione. Ciò significa che la metropoli svizzera si trova in osmosi con la svizzera «rurbana». Non esistono più lotte, rivalità e conflitti. Ricordiamoci che «l'Iniziativa delle Alpi» è sfociata in un compromesso in grado di soddisfare tutti.

Lei ha usato l'espressione di metropoli svizzera. Che cosa intende con ciò?

L'organizzazione sociale e politica del territorio è completamente cambiata. La Svizzera è oggi percorsa da una rete di una cinquantina di agglomerati urbani che hanno una centralità mondiale: Zurigo, Ginevra-Losanna, Basilea, Berna, Lugano. Questa rete alimenta le regioni «rurbane» circostanti. Questo complesso sistema forma un insieme forte e relativamente unito: la metropoli svizzera.

Noi utilizziamo il termine di metropoli svizzera in contrasto con «la Svizzera» che esprime un'idea tradizionalista di questo Paese. La metropoli svizzera è moderna, dinamica, avida di democrazia e partecipa alla globalizzazione; essa non ha però ancora assunto quel ruolo che ci si potrebbe aspettare.

Le attuali strutture politiche sono ancora all'altezza?

A mio avviso si tratta di un problema di non poco conto. Questa metropoli svizzera caratterizzata da agglomerati necessita una ridefinizione del federali-

simo e della democrazia. La nuova realtà non può più essere gestita da 26 Cantoni. Occorre assolutamente mettere a punto istituzioni politiche d'agglomerato urbano e attribuire maggiori poteri alle regioni di montagna. Forse occorre davvero immaginare un'organizzazione istituzionale e politica diversa da quella attuale che, come tutti sanno, si basa sul sistema dei Comuni e dei Cantoni. Questi cambiamenti richiedono un lungo lavoro. È vero che gli Svizzeri sono, per fortuna, molto attaccati alla democrazia e al federalismo, ma si tratta di far capire loro che non si sacrifica nulla di tutto ciò. La democrazia e il federalismo saranno praticati in un contesto diverso fatto di regioni di montagna, d'agglomerati e di grandi regioni.

Potrebbe spiegare meglio quest'idea?

Ci stiamo rendendo conto attualmente che l'organizzazione politica della Svizzera perde colpi. Urgono delle innovazioni. Friburgo ad esempio ha già sviluppato un sistema di istituzioni per il proprio agglomerato urbano. Si tratta di esperienze molto recenti e positive che vanno seguite, analizzate e valutate per promuoverne di nuove altrove. Il concetto di regione di montagna, lanciato in Svizzera degli anni Settanta, è passato bene. Quest'esperienza costituisce senza dubbio un successo. Occorre quindi muoversi in questa direzione. Anche se la tentazione di qualche tecnocrate che vuole istituire strutture più autoritarie è forte, bisogna dare un potere reale a queste regioni di montagna e ai futuri agglomerati urbani senza sacrificare né il federalismo né la democrazia.

Esistono esempi all'estero per questo processo di regionalizzazione?

Sì. La Francia sta creando, abbastanza sistematicamente, delle istituzioni d'agglomerato. I francesi si sono resi conto che un agglomerato non può essere gestito da Comuni gelosi della loro

autonomia; occorre dunque creare una nuova istituzione che sappia gestire democraticamente l'insieme. Le prime esperienze in tal senso sono positive.

In questo processo le frontiere tra le nazioni resteranno inviolabili?

Se intendiamo davvero costruire l'Europa andremo verso soluzioni che tengono conto della realtà internazionale. Per il momento, la Svizzera è in disparte, ma le esperienze, come per esempio a Basilea e più lentamente a Ginevra, sono incoraggianti.

Torniamo al tema della differenza tra la metropoli svizzera e la zona «rurbana». La situazione politica attuale sembra favorire le regioni di montagna, i sussidi vanno in quella direzione. Ci troviamo di fronte a una barriera, a un tabù che ostacola la discussione?

No. Ma occorre rendersi conto che anche gli agglomerati necessitano di una considerevole modernizzazione. Il 70 % degli Svizzeri che vive negli agglomerati urbani ha bisogno di mezzi per migliorare i trasporti pubblici, la cultura, l'ambiente, la vita sociale ecc. Se dunque si è fatto molto bene a investire nelle regioni di montagna, poco privilegiate e in difficoltà, occorre altresì comprendere la necessità di investimenti, di modernizzazione e di adattamento delle regioni urbane. Gli aiuti federali mi sembrano indispensabili, anche se i problemi sono completamente differenti e non è possibile applicare ovunque le stesse soluzioni. Bisogna sviluppare una nuova solidarietà. Nelle regioni urbane ci attendono compiti immani, come per esempio l'integrazione dei lavoratori stranieri, i trasporti pubblici ecc. Si tratta di problemi che meritano riflessione, ricerca, solidarietà e soldi.

La discussione sugli agglomerati sembra abbastanza astratta. Come si potrebbero illustrare i benefici di una riorganizzazione politica?

In realtà si tratta di una questione tutt'altro che astratta. Occorre passare da un orizzonte locale, comunale, egoista a una visione più larga, fatto questo che la gente capisce molto bene pur rimanendo attaccata al proprio Comune. Non è possibile organizzare una rete di trasporti pubblici in un solo Comune. A Friburgo, i trenta Comuni della regione collaborano allo sviluppo di un sistema efficace. Si deve discutere, assicurare e spiegare che la politica degli agglomerati non è un attentato ai Comuni. Si tratta di una nuova forma di organizzazione politica in cui la democrazia non è sacrificata; è davvero il caso di insistere su questo punto. È vero, la gente sostiene che in un piccolo Comune è molto più facile prendere una decisione, ma è anche vero che in questo piccolo Comune non c'è ormai più nulla da decidere. La Svizzera ha bisogno di istituzioni che corrispondono alla nuova realtà urbana.

Due anni fa i Verdi hanno elaborato un progetto per ridurre il numero di Cantoni a sette. Cosa ne pensa?

È la direzione giusta. Un geografo del nostro istituto ha lanciato questa riflessione sulla base di una ricerca concreta. I Verdi l'hanno ripresa e discussa. Non è l'unica soluzione possibile, ma è una possibile soluzione.

Le reazioni sulla stampa non sono state molto incoraggianti...

Senta, anche alle donne non è stato concesso il diritto di voto al primo colpo. Penso che sia possibile immaginare una Svizzera federalista di tipo diverso rispetto a quella attuale con i suoi 26 Cantoni. E si possono immaginare da cinque a dieci grandi regioni confederali, all'interno delle quali i Cantoni mantengono determinate funzioni. Anche i Belgi stanno imparando a gestire il Paese con cinque parlamenti.

Si nota una differenza tra la Svizzera romanda e la Svizzera tedesca in merito a questa discussione?

Sì. Occorre tuttavia evitare di tranciare di netto. Non si può dire che la Svizzera romanda sia più aperta a questi progetti e la Svizzera tedesca più tradizionalista. Le istituzioni d'agglomerato urbano sono state varate a Friburgo. Ci si potrebbe ispirare a quest'esperienza e, poiché i 26 Cantoni non sono identici, immaginare istituzioni d'agglomerato strutturate diversamente. Si tratta di un'esperienza importante, da seguire, analizzare e valutare.

Questo processo potrebbe favorire lo sviluppo sostenibile?

La questione dello sviluppo sostenibile è una questione fondamentale, sia a livello di Comune, di Cantone, di una regione o di un agglomerato. Lo sviluppo sostenibile dev'essere un criterio orientativo a tutti i livelli. Non si può consumare le risorse di un territorio in maniera tale che siano distrutte tra vent'anni senza pensare alle generazioni future.

Come si presenterebbe la Svizzera del futuro con tutte le riforme proposte?

Abbiamo compiuto un'analisi in prospettiva, immaginando scientificamente gli scenari per la Svizzera del futuro. Abbiamo distinto quattro scenari. Uno scenario chiamato neoliberales, con il meno Stato possibile e un mercato predominante. In un secondo scenario, una Svizzera dinamica e aperta che assume un ruolo in Europa; un terzo, con una Svizzera sostenibile; e per finire, lo scenario della Svizzera tentennante, che regredisce e stenta a prendere decisioni. Secondo noi i due scenari auspicabili sono quelli di una Svizzera aperta e sostenibile o una combinazione tra i due. Ma saranno gli Svizzeri a scegliere.



Assicurare a lungo termine i trasporti negli agglomerati urbani

• • • • •

Consigliere agli Stati Dott. Peter Bieri
già Presidente del Gruppo d'esperti
«Finanziamento dei trasporti negli agglomerati»
peter.p.bieri@bluewin.ch



Alla fine del mese di maggio 2001, il Gruppo d'esperti «Finanziamento dei trasporti negli agglomerati», istituito dal DATEC, ha reso pubbliche le sue raccomandazioni e le relative spiegazioni. Con ciò, il lavoro del Gruppo d'esperti è da considerarsi concluso. Le considerazioni che seguono relative al lavoro svolto dal Gruppo d'esperti e allo stato attuale del dibattito rispecchiano l'opinione personale dell'allora presidente.

Le cause della marcata espansione degli agglomerati urbani e del traffico sono molteplici. Anche in futuro, la maggior parte di esse non potrà essere eliminata. Ad esempio, la mobilità è un diritto fondamentale che non può essere amputato. Tanto meno è influenzabile l'aumento demografico. Nel corso degli ultimi 50 anni, il numero delle persone sopra i vent'anni è aumentato del 70% circa. Queste persone necessitano di spazio abitabile che nelle città già densamente popolate non è disponibile a sufficienza. Di conseguenza, vengono edificate sempre più aree libere. Parallelamente, anche il numero dei posti di lavoro ha conosciuto un forte incremento, realtà che pure rivendica del territorio. Questi alloggi e posti di lavoro supplementari vengono realizzati quasi esclusivamente nelle aree dei Comuni della cintura urbana.

La crescita della mobilità

Lo sviluppo economico porta inoltre a frequenti cambiamenti del posto di lavoro, talché sempre più spesso il posto di lavoro non si trova più nelle vicinanze del luogo di residenza. Significativa è anche la diminuzione dei costi dell'automobile che, in rapporto al reddito, risulta oggi molto più a buon mercato di 50 anni fa. Questo ha fatto sì che praticamente tutta la popolazione attiva è ormai «auto-mobilità», il che comporta importanti ripercussioni sulla pianificazione e sullo sviluppo degli insediamenti. Parallelamente allo sviluppo degli agglomerati è stata ampliata la rete delle strade nazionali. Così l'auto-mobilità è diventata più veloce e comoda dei mezzi di trasporto pubblici per molti tragitti all'interno degli agglomerati. Ne consegue un crescente carico delle strade nazionali da parte del traffico degli agglomerati. Nel frattempo, quest'ultimo comporta, su certi tratti autostradali, fino all'80% del traffico totale e rappresenta un ostacolo al traffico a lunga distanza.

Le considerazioni del Gruppo d'esperti

Il Gruppo d'esperti, basandosi sull'analisi della situazione odierna, ha maturato la convinzione che una strategia regressiva che lascia soffocare il traffico negli ingorghi per costringere la gente a ragionare, non rappresenta una soluzione. Questo perché gli imbottigliamenti e la conseguente perdita di tempo nei trasporti privati e pubblici causano gravi danni all'economia nazionale, per non parlare delle catastrofiche ripercussioni ambientali. Per evitare un collasso totale del traffico negli agglomerati, va invece migliorata l'efficienza di tutto il sistema dei trasporti. Nel corso dei prossimi anni si imporrà quindi un potenziamento dell'infrastruttura dei trasporti su strada e su rotaia negli agglomerati urbani. Per quanto riguarda i trasporti su lunghe distanze sono già stati varati programmi d'investimento simili, come la costruzione delle strade nazionali, Ferrovia 2000 e la NFTA. L'attuazione di questi programmi è in corso. Ora si tratta di affrontare con sollecitudine il problema dei trasporti negli agglomerati.

La necessità di una modifica costituzionale

Il provvedimento di maggior rilievo proposto dal Gruppo d'esperti è una modifica costituzionale che permetterebbe, in futuro, di sostenere gli investimenti per i trasporti su strada e rotaia negli agglomerati mediante i proventi vincolati alla destinazione dell'imposta sugli oli minerali. Questi mezzi dovrebbero poter essere utilizzati per esempio per potenziare una rete ferroviaria celere regionale, per finanziare una circonvallazione stradale o costruire una sottoconduzione per il traffico automobilistico. Una seconda importante raccomandazione prevede un sistema completamente nuovo di assegnazione dei contributi federali ai trasporti negli agglomerati. Finora, il finanziamento

speciale «circolazione stradale» prevede unicamente contributi vincolati alle opere e contributi non vincolati alle opere. Secondo le proposte del Gruppo d'esperti, andrebbe creata una terza nuova categoria di cosiddetti contributi vincolati ai programmi. Quest'ultimi andrebbero vincolati a determinate condizioni organizzative e pianificatorie.

I passi intrapresi dal Parlamento e dal Consiglio federale

Il Consiglio federale ha preso posizione sulle raccomandazioni del Gruppo d'esperti il 22 agosto 2001 e ha già assegnato i primi incarichi. Ad esempio, nel messaggio del 14 novembre 2001 sulla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) ha sottoposto al Parlamento una modifica della Costituzione che coincide ampiamente con la proposta del Gruppo d'esperti. Attualmente il messaggio viene discusso dalla commissione del Consiglio degli Stati che tratterà l'oggetto in prima istanza. È positivo il fatto che il Consiglio federale abbia sottoposto al Parlamento la modifica raccomandata in così breve tempo, ma l'abbinamento con la complessa tematica della NPC comporta anche dei rischi. Il trattamento in Parlamento del progetto può durare a lungo. Questo potrebbe comportare un ritardo indesiderato dei provvedimenti per i trasporti negli agglomerati. Il disegno di NPC potrebbe inoltre essere bocciato in votazione popolare. Sarebbe meglio, in caso di considerevoli ritardi in relazione al progetto NPC, che l'Assemblea federale accogliesse la modifica costituzionale relativa ai trasporti negli agglomerati, cioè il completamento dell'articolo 86 capoverso 3 della Costituzione federale, in un decreto federale distinto. Così la votazione popolare potrebbe aver luogo indipendentemente dalla NPC. Un accoppiamento della modifica costituzionale relativa ai trasporti negli agglomerati con un'eventuale con-

troproposta all'iniziativa Avanti non costituirebbe per contro una soluzione ottimale. Questo perché il carattere emotivo del dibattito su una seconda galleria del Gottardo potrebbe minacciare la modifica costituzionale assolutamente necessaria per il finanziamento dei trasporti negli agglomerati. In questo contesto va anche detto che il messaggio NPC contiene, in parte, proposte che non corrispondono alle raccomandazioni del Gruppo d'esperti. Ad esempio, il Consiglio federale intende eliminare la base costituzionale per i contributi alla soppressione dei passaggi a livello. Ma, come dimostrato dalle votazioni del Consiglio nazionale del 21 marzo 2002, a questo proposito sarà difficile trovare una maggioranza. Infatti, contrariamente all'istanza di rigetto del Consiglio federale, il Consiglio nazionale ha chiaramente accettato le mozioni e i postulati richiedenti il mantenimento dei contributi per il risanamento dei passaggi a livello.

Le esistenti basi legali sono utilizzate

In base all'articolo 56 della legge sulle ferrovie, la Confederazione può erogare contributi agli investimenti delle imprese di trasporto concessionarie. In primo luogo si tratta di contributi agli investimenti per i trasporti regionali. In via eccezionale, tuttavia, possono essere sostenuti anche gli investimenti per i trasporti locali. Il Gruppo d'esperti ha raccomandato di tenere in particolare considerazione, in quest'ambito, le necessità dei trasporti negli agglomerati urbani, cosa che l'Assemblea federale intende fare con il preventivo 2002. Così, per il 2002, è stato approvato un credito di 170 milioni di franchi per questi contributi, ossia circa 40 milioni in più dell'anno scorso. Anche nell'ambito della pianificazione delle finanze per il periodo 2003-2005 sono previsti circa 40 milioni di franchi in più rispetto al 2001. Un'altra raccomandazione del Gruppo d'esperti è stata realizzata nel-

l'ambito della convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per il periodo 2003-2006. Nella convenzione sulle prestazioni licenziata l'8 marzo 2002 dal Consiglio federale e che deve ancora essere approvata dal Parlamento, sono previsti mezzi considerevoli per progetti relativi all'infrastruttura dei trasporti negli agglomerati urbani.

L'aumento dell'imposta sugli oli minerali

Il Gruppo d'esperti ha inoltre raccomandato di aumentare il supplemento per l'imposta sugli oli minerali di 5 centesimi. La contabilizzazione avverrebbe tramite il finanziamento speciale «circolazione stradale». Con un introito di circa 300-350 milioni di franchi si potrebbe disporre, con un tasso di sovvenzione del 50%, di un volume di investimenti annui di circa 600 milioni di franchi per i trasporti negli agglomerati urbani. Il DA-TEC ne ha più volte sottolineato la necessità. La scadenza ideale per questo aumento non è ancora stata stabilita e dipende da diversi fattori. Importante al riguardo è soprattutto il fatto che il pagamento dei contributi proposti a favore dei trasporti negli agglomerati sarà possibile solo dopo l'approvazione della nuova disposizione costituzionale. Infatti, anche se le attuali eccedenze annuali di circa 370 milioni di franchi fanno slittare di qualche anno la necessità di riscossione effettiva dell'aumento d'imposta proposto, l'estensione prevista dell'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali è consentita solo dopo una corrispondente modifica della Costituzione. Questa utilizzazione va inoltre accordata giuridicamente con l'introduzione del freno all'indebitamento.

No al road pricing

Il Gruppo d'esperti ha intenzionalmente rinunciato a proporre il road pricing negli agglomerati perché attualmente non

la ritiene una soluzione realistica per il finanziamento dei trasporti in generale, cioè dei trasporti su strada e rotaia, in queste aree. Certo, il Consiglio federale ha proposto, nel suo messaggio NPC, di facilitare la procedura per la concessione di permessi eccezionali per la riscossione di pedaggi stradali negli agglomerati. Il Parlamento non si è ancora pronunciato in merito. Si tratterebbe comunque solo di tasse per singoli tratti stradali particolari, come ad esempio gallerie. Un road pricing esteso a tutte le strade di un agglomerato sarebbe tecnicamente difficile da realizzare e al momento attuale non è nemmeno previsto. D'altra parte, un sistema elettronico di riscossione delle tasse in grado di calcolare, in tutta Europa e per ogni strada percorribile, il tributo corrispondente, è ancora lontano da un'eventuale realizzazione. La riscossione di pedaggi tramite caselli così com'è praticato all'estero, sarebbe invece un passo indietro. Già la Costituzione federale del 1848 proibiva la riscossione di pedaggi locali su strade e ponti, mentre la Confederazione si impegnavano a facilitare il finanziamento cantonale dell'infrastruttura dei trasporti facendo capo ai suoi introiti doganali. L'argomentazione principale fatta valere allora per l'abolizione di queste tasse locali sul traffico, ossia l'impedimento del traffico, è valida ancora oggi. Oltre a ciò, un articolo della Costituzione federale del 1958 garantisce di principio un'utilizzazione esente da tasse delle strade nazionali. Questa disposizione (articolo 82, cpv. 3) è stata introdotta insieme all'articolo sulle strade nazionali al fine di chiarire che non si intende finanziare le strade tassando certi tragitti. Non dovremmo abbandonare questo principio senza che ve ne sia veramente la necessità.



Presentato il Messaggio concernente i Protocolli della Convenzione delle Alpi

Lo spazio alpino adempie molteplici funzioni economiche ed ecologiche sia per la popolazione che vi risiede sia per le regioni e i Paesi limitrofi. Esso rappresenta lo spazio vitale, lavorativo ed economico per 14 milioni di persone e funge da spazio ricreativo per oltre 100 milioni di persone. Nel corso dell'anno, la Svizzera intende procedere alla ratifica dei Protocolli di attuazione della Convenzione delle Alpi. Tuttavia, in seguito all'opposizione manifestata dal campo borghese, la ratifica potrebbe subire qualche ritardo. A metà dicembre del 2001, il Consiglio federale ha presentato il suo Messaggio concernente la ratifica dei Protocolli. I Protocolli rientrano nel quadro del vigente diritto nazionale, la loro esecuzione non richiede dunque alcuna modifica di legge. Il tema principale del fascicolo 02.02 della rivista «forum sviluppo territoriale» saranno le Alpi.

Una migliore protezione per i rustici ticinesi

Il dibattito sulla trasformazione di vecchie stalle e fienili ticinesi (i cosiddetti rustici) in residenze secondarie si trascina da anni. Una prima base legale risale al 1989. Alla fine di gennaio, il Consiglio federale ha approvato la relativa scheda di coordinamento del piano direttore del Cantone Ticino. Così i rustici e i paesaggi da essi caratterizzati godranno di una migliore protezione. D'altro canto, ora sono date le basi legali cantonali che consentono, a determinate condizioni, la trasformazione di rustici in residenze secondarie.

La Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002

Nell'autunno di quest'anno si terrà a Johannesburg il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile. Per l'occasione, il Consiglio federale ha rinnovato la sua Strategia per uno sviluppo sostenibile. Essa persegue un approccio più globale di quella del 1997 e mira ad integrare i principi dello sviluppo sostenibile in tutte le politiche settoriali. La Strategia definisce il programma di lavoro del Consiglio federale per i prossimi cinque anni e comprende un piano d'azione con 22 misure articolate in 10 campi d'intervento.

Normativa più precisa in merito alle trasformazioni di edifici al di fuori delle zone edificabili

L'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT) dovrà disciplinare in modo più preciso in quale misura gli edifici esistenti situati al di fuori delle zone edificabili possono essere modificati e trasformati. In data odierna, il Consiglio federale ha autorizzato il Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni (ATEC) a porre in consultazione la relativa proposta di revisione di ordinanza. L'avamprogetto di revisione parziale dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT), che sarà inviato in consultazione, prevede in generale pochi adeguamenti delle possibilità di trasformazione di edifici costruiti secondo il diritto anteriore. In primo luogo, viene stabilito chiaramente che, se possibile, gli ampliamenti devono avvenire all'interno del volume dell'edificio esistente e che, in caso di edifici abitativi, è autorizzata l'aggiunta di una sola unità abitativa al massimo. Il limite massimo di 100m² per ampliamenti all'interno del

volume dell'edificio può invece essere raddoppiato. Nel caso di edifici abitativi e di economia rurale che formano un complesso unico, la nuova normativa permette di aumentare sensibilmente le possibilità di cambiamento di destinazione degli edifici.

Inoltre viene spiegato in che misura possono essere trasformati gli edifici che originariamente erano adibiti a scopo agricolo, ma che nel frattempo non svolgono più questa funzione. In tal modo sarà possibile eliminare le incertezze che sono emerse nell'applicazione pratica della normativa.

La procedura di consultazione si concluderà il 30 settembre 2002.

La mobilità: il 44% è legato al tempo libero

Nel 2000, la popolazione svizzera ha percorso nel proprio Paese ogni giorno circa 265 milioni di chilometri, il 30% in più rispetto al 1984. Quasi la metà di questi tragitti (44%) sono dovuti ad attività del tempo libero. La distanza dei tragitti giornalieri per il tempo libero corrisponde a 300 volte la distanza dalla Terra alla Luna. Questo è quanto risulta da un rilevamento effettuato dagli Uffici federali dello sviluppo territoriale e di statistica sul comportamento relativo alla mobilità in Svizzera. Lo studio evidenzia, inoltre, un alto grado di soddisfazione per lo standard di realizzazione della rete stradale e un elevato consenso per la promozione dei trasporti pubblici.

I comunicati stampa integrali e una documentazione relativa a questi temi sono disponibili su sito dell'ARE: www.are.ch

forum Raumentwicklung

Informationshefte
Erscheint dreimal jährlich
30. Jahrgang

Herausgeber

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Rudolf M. Menzi

Redaktionskommission

Rudolf M. Menzi, Leitung
Dr. Ulrich Seewer, Gregor Ochsenbein,
Georg Tobler

Übersetzung

Französisch:
Elisabeth Kopp-Demougeot,
Le Grand-Saconnex
Italienisch:
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg

Redaktion und Produktion

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,
Basel

Gestaltung

Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Bern
Henri Leuzinger, Rheinfelden

Abonnemente

Bestellungen: Elisabeth Güntlisberger-Hadorn
(ARE/ODT/USTE), Tel. 031 322 40 58
Jahresabonnement Fr. 30.–
Ausland Fr. 34.–
Einzelnummer Fr. 10.–
Ausland Fr. 11.–
+MWST/+TVA/+IVA
Vertrieb: BBL/EDMZ, 3003 Bern

Adresse

Bundesamt für Raumentwicklung
Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Bern
Tel. 031 322 40 60
Fax 031 322 78 69 (Amt)
Fax 031 322 47 16 (Information)

© ARE/ODT/USTE

Bern 2002, Abdruck erwünscht mit Quellenan-
gabe, Belegexemplar an ARE

Beilagen

- Informationen zur Nachhaltigen
Entwicklung in der Schweiz
- Prospekt «Mobilität in der Schweiz»

www.are.ch

Die verschiedenen Artikel widerspiegeln
jeweils die Meinungen ihrer Autoren. Sie kön-
nen daher von den Überzeugungen des Her-
ausgebers und der Redaktion abweichen.

forum du développement territorial

Bulletin d'information
Paraît trois fois par an
30e année

Editeur

Office fédéral du développement territorial (ODT)
Rudolf M. Menzi

Commission de rédaction

Rudolf M. Menzi, direction
Dr. Ulrich Seewer, Gregor Ochsenbein,
Georg Tobler

Traduction

Français:
Elisabeth Kopp-Demougeot,
Le Grand-Saconnex
Italien:
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg

Rédaction, production

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,
Basel

Création, réalisation

Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Berne
Henri Leuzinger, Rheinfelden

Abonnement

Commandes: Elisabeth Güntlisberger-Hadorn
(ARE/ODT/USTE), Tel. 031 322 40 58
abonnement Fr. 30.–
étranger Fr. 34.–
numéro Fr. 10.–
étranger Fr. 11.–
+MWST/+TVA/+IVA
Distribution: OFCL/EDMZ, 3003 Berne

Adresse

Office fédéral du développement territorial
Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Berne
Tel. 031 322 40 60
Fax 031 322 78 69 (Office)
Fax 031 322 47 16 (Information)

© ARE/ODT/USTE

Berne 2002, Reproduction autorisée avec
mention de la source; copie à l'ODT

Suppléments

- Informations concernant le dévelop-
pement durable
- Prospectus «La mobilité en Suisse»

www.are.ch

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

forum sviluppo territoriale

Bollettino d'informazione
Esce tre volte all'anno
30mo anno

Editore

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE)
Rudolf M. Menzi

Commissione della redazione

Rudolf M. Menzi, direzione
Dr. Ulrich Seewer, Gregor Ochsenbein,
Georg Tobler

Traduzione

Francese:
Elisabeth Kopp-Demougeot,
Le Grand-Saconnex
Italiano:
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg

Redazione, produzione

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,
Basel

Creazione, realizzazione

Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Berna
Henri Leuzinger, Rheinfelden

Abbonamento

Ordinazioni: Elisabeth Güntlisberger-Hadorn
(ARE/ODT/USTE), Tel. 031 322 40 58
abbonamento Fr. 30.–
estero Fr. 34.–
numero singolo Fr. 10.–
estero Fr. 11.–
+MWST/+TVA/+IVA
Distribuzione: UFCL/EDMZ, 3003 Berna

Indirizzo

Ufficio federale dello sviluppo territoriale
Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Berna
Tel. 031 322 40 60
Fax 031 322 78 69 (Ufficio)
Fax 031 322 47 16 (Informazione)

© ARE/ODT/USTE

Berna 2002, Riproduzione autorizzata con
menzione della fonte; copia all'USTE

Allegati

- Informazioni sullo sviluppo sosteni-
bile in Svizzera
- Prospetto «La mobilità en Suisse»

www.are.ch

I vari articoli riflettono di volta in volta le opi-
nioni degli autori. Possono quindi discostare
da quella dell'editore e della redazione.

