



Doctoral Thesis

**Spielräume für Dichte
Problemorientierter Verfahrensansatz für Verdichtung als
Element der Innenentwicklung dargestellt am Beispiel kleiner
und mittlerer Gemeinden im Schweizer Mittelland**

Author(s):

Grams Dietziker, Anita C.I.

Publication Date:

2015

Permanent Link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-010587273> →

Rights / License:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).

DISS. ETH Nr. 23065

SPIELRÄUME FÜR DICHTER

Problemorientierter Verfahrensansatz für Verdichtung
als Element der Innenentwicklung dargestellt am Beispiel
kleiner und mittlerer Gemeinden im Schweizer Mittelland

Abhandlung zur Erlangung des Titels

DOKTORIN DER WISSENSCHAFTEN der ETH ZÜRICH

(Dr. sc. ETH Zürich)

vorgelegt von

ANITA CARMEN IRIS GRAMS DIETZIKER

dipl. Architektin ETH
Master of Advanced Studies ETH in Raumplanung

geboren am 26.11.1970

von
Eschenbach (SG) und Deutschland

Angenommen auf Antrag von

Prof. Dr. Bernd Scholl
Prof. Dr. Andreas Voigt

2015

KURZFASSUNG

SPIELRÄUME FÜR DICHTER

Problemorientierter Verfahrensansatz für Verdichtung als Element der Innenentwicklung dargestellt am Beispiel kleiner und mittlerer Gemeinden im Schweizer Mittelland

Mit dem in der Schweiz 2014 in Kraft getretenen revidierten Raumplanungsgesetz und der Mindeststrategie «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» sind die Gemeinden verpflichtet, ihre räumliche Entwicklung auf das weitgehend überbaute Gebiet zu lenken und die Bauzonendimensionierung über Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen. Dies bedeutet für viele kleine und mittlere Gemeinden der Schweiz einen Denkmusterwechsel in der raumplanerischen Praxis.

Ein wesentliches Element der Innenentwicklung ist die bauliche Verdichtung bestehender Siedlungsgebiete. Insbesondere in kleinen und mittleren Gemeinden sieht sich Verdichtung jedoch mit Ausgangsproblemen wie mangelnder Akzeptanz dichter Bautypologien, Mobilisierungshindernisse von baurechtlich gesicherten Reserven und fehlenden Denkmustern für Innenentwicklung konfrontiert. Hier setzen die Forschungsfragen an und münden in der Hypothese, Innenentwicklung im Hauptsiedlungsraum der Schweiz sei möglich, die bestehenden formellen Instrumente der Raumplanung allein seien dafür jedoch nicht ausreichend.

Ein für die Innenentwicklung vielversprechendes Denkmuster ist die Problemorientierung sowie die Verwendung von normativen Ansätzen für den Problemlösungsprozess. Diese regen dazu an, in einer frühen Planungsphase mit Hypothesen zu arbeiten, beispielsweise in Form von Testentwürfen. Diese sind das Mittel für den Erkenntnisgewinn, weil sie helfen, eine noch ungelöste schwierige Aufgabe konkret zu veranschaulichen. Für die Gestaltung der damit verbundenen Klärungsprozesse bietet die Aktionsplanung hilfreiche Ansätze.

Ein Klärungsprozess für raumbedeutsame Probleme erfordert eine Konkretisierung auf lokaler Ebene. Eine Abschätzung der Reserven im Hauptsiedlungsraum der Schweiz zeigt, dass eine theoretische Kapazität für die Aufnahme von rund 0.5–1 Million zusätzlicher Einwohner vorhanden ist, ohne dass die formellen Instrumente angepasst werden müssten. Rund 2/3 der Siedlungsflächenreserven sowie mindestens 2/3 der Geschossflächenreserven in Wohnzonen liegen in kleinen und mittleren Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnern, die zudem 93% aller administrativen Einheiten des Mittellands ausmachen. Ausserdem liegen in Wohnzonen schätzungsweise die Hälfte der Geschossflächenreserven auf bereits bebauten, jedoch unternutzten Parzellen. Im Hauptsiedlungsraum der Schweiz findet in kleinen und mittleren Gemeinden ein systematischer «Dichteverzicht» statt.

Um der Innenentwicklung im Hauptsiedlungsraum der Schweiz zum Durchbruch zu verhelfen, ist vor allem in diesen Gemeindekategorien eine Revision der formellen Instrumente nötig. Dazu sind informelle Verfahren in einer frühen Phase über Gemeindegrenzen hinweg nötig, die in der Konsequenz zu einer Reformation der Ortsplanung führen. Informelle Verfahren sollten dabei die spezifische Organisationsform der kleinen und mittleren Gemeinden – das Milizsystem – nicht negieren, sondern sich in dieses Prinzip einpassen. Ein «Innenentwicklungskompass» vereint das im Milizsystem vorhandene Wissen und bildet den informellen Vorlauf zur «Ortsplanungsrevision der Dritten Generation» in kleinen und mittleren Gemeinden.

Mit dem Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsgesetzes mit seinen Bestimmungen zur Innenentwicklung und Verdichtung werden die drei Grossräume der Schweiz mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert. Angetrieben durch die Veränderungen im Bereich Demografie, Energie oder Finanzen werden sich die Ausgangsprobleme jedoch im Schweizer Mittelland am deutlichsten manifestieren. Dies bedingt eine Hinwendung der Politik und Raumplanung zu den Ausgangsproblemen in kleinen und mittleren Gemeinden und die Anpassung der Betriebskonzepte des öffentlichen Verkehrs. Gelingt es, die in kleinen und mittleren Gemeinden zahlreich vorhandenen Reserven durch adaptierte Konzepte des öffentlichen Verkehrs zu erschliessen, können einerseits Probleme der Überlastung in Städten vermieden und andererseits die kleinen und mittleren Gemeinden massvoll weiterentwickelt werden. Damit entfaltet das Konzept «An vielen Orten wenig statt an wenigen Orten viel» auch auf nationaler Ebene seine Wirkung und könnte den nötigen Transformationsprozess im Hauptsiedlungsraum der Schweiz von der Aussen- zur Innenentwicklung einleiten.

SUMMARY

SCOPE FOR DENSITY

Problem-oriented approach for densification as an element of inner development using the example of small and medium-sized municipalities in the Swiss Plateau region

The revised Spatial Planning Act that came into force in Switzerland in 2014 and the minimum tenet, «inner development before external development» oblige the municipalities to shift their spatial development onto the largely built-up areas and to coordinate the dimensioning of the building zone beyond the municipal boundaries. For many small and medium-sized Swiss municipalities, this involves a change in approach for the practice of spatial planning.

A significant element of inner urban development consists in the densification of existing built settlement areas. When dealing with densification, small and medium-sized municipalities in particular are confronted with problems such as insufficient acceptance of dense building typology, obstacles in the mobilisation of reserves secured by building regulations and a lack of novel thinking patterns in terms of inner development. This is the starting point of the research project which culminates in the hypothesis that, although there is a possibility of inner development in the main settlement area in Switzerland, the existing formal instruments for spatial planning, on their own, will not be sufficient.

One very promising thought pattern for inner development is a problem-focused methodology combined with the implementation of a normative approach in the problem-solving process. These will foster the opportunity to work with hypotheses, such as test designs, already at an early planning phase. They are the means for gaining insights by helping to concretely visualise an as yet unsolved difficult task. Helpful guidance in establishing the clarification processes related to this task is offered by action planning.

A clarification process for spatially relevant problems necessitates specifications on local levels. An assessment of the reserves in the main settlement areas of Switzerland indicates a theoretical capacity for accommodating roughly 0.5–1 million additional inhabitants, without adjustment of the formal instruments. Around 2/3 of the reserves of the settlement areas as well as at least 2/3 of the reserves of the floor areas are found in residential zones of small and medium-sized municipalities of fewer than 10,000 inhabitants, which additionally account for 93% of all administrative entities in the Swiss plateau region. Furthermore, in residential areas, it is estimated that half of the floor area reserves are located on already built but underused plots. In the main residential area of Switzerland, there is a systematic “density denial” in small and medium-sized municipalities.

In order to boost inner development in the main residential area of Switzerland, there is need for a revision of the formal instruments, in particular in the kind of municipalities mentioned. This necessitates an increase in informal procedures beyond municipal boundaries during an early phase, which will in turn result in a reformation of local planning in small and medium-sized municipalities. Informal procedures in this respect are not meant to negate the specific organisational form of small and medium-sized municipalities – the militia system – but should instead adjust to this principle. A “compass for inner development” combines the knowledge already existing in the militia system and constitutes an informal forerunner for the “revision of local planning of the third generation” of small and medium-sized municipalities.

The coming into force of the revised Spatial Planning Act, with its regulations for inner development and densification, will have the three greater areas of Switzerland face different challenges. Driven by changes in demography, energy or finances, the initial problems will however manifest themselves most markedly in the Swiss Plateau region. This requires of politicians and spatial planners that they shift their attention to the initial problems of small and medium-sized municipalities and the adjustment of the operating concepts of public transport. If there is to be a successful development of the existing ample reserves in small and medium-sized municipalities by means of adapted strategies of the public transport system, problems of congestion in cities could be avoided while small and medium-sized municipalities could be moderately developed. Thus, the concept “little in many places rather than lots in few places” will also have a positive impact on the national level and could initiate the necessary process of transformation in the main area of settlement in Switzerland from external to inner development.

RÉSUMÉ

DES MARGES POUR DENSITÉ

Approche orientée vers le problème pour la densification comme élément de développement vers l'intérieur, illustrée par l'exemple de petites et moyennes communes du Plateau Suisse

Depuis l'entrée en vigueur en 2014 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire révisée, fixant une stratégie minimale du «développement vers l'intérieur avant le développement vers l'extérieur», les communes se voient obligées de déployer leur développement spatial à l'intérieur du milieu bâti existant et de coordonner le dimensionnement de leurs zones à bâtir au-delà des frontières communales. Pour de nombreuses petites et moyennes communes suisses, il en résultera un changement de paradigme dans leur pratique d'aménagement du territoire.

La densification du milieu bâti existant représente un élément important du développement vers l'intérieur. Mais dans de petites et moyennes communes notamment, la densification se voit confrontée à de nombreux problèmes initiaux: un manque d'acceptation des typologies constructives denses, des obstacles à la mobilisation de réserves et des paradigmes manquants pour le développement vers l'intérieur. C'est là où interviennent les questions de recherche aboutissant à l'hypothèse suivante: un développement vers l'intérieur serait possible au Plateau suisse, mais les instruments formels disponibles de l'aménagement du territoire n'y suffisent pas.

Pour le développement vers l'intérieur, un paradigme prometteur est l'orientation vers les problèmes ainsi que l'utilisation d'approches normatives dans leur processus de résolution; ces approches incitent à se servir, déjà au cours d'une phase de planification précoce, d'hypothèses, notamment sous forme de projets tests, les instruments qui permettent l'acquisition de nouvelles connaissances en illustrant concrètement une tâche difficile non résolue. Et la planification des actions offre une approche utile aux processus de clarification associés.

Le processus de clarification des problèmes importants d'aménagement du territoire exige une concrétisation au niveau local. Une estimation des réserves des principales zones suisses d'habitat indique qu'il existe une capacité théorique permettant d'accueillir 0,5 à 1 million d'habitants supplémentaires sans devoir adapter les instruments formels. Environ deux tiers des réserves de surfaces susceptibles d'être disponibles à l'urbanisation ainsi qu'au moins deux tiers des réserves de surfaces dans des zones d'habitation se situent dans de petites et moyennes communes comptant moins de 10'000 habitants et représentant en outre 93% de toutes les unités administratives du Plateau suisse. Selon des estimations, la moitié des réserves de surfaces existant dans des zones d'habitation se trouverait sur des parcelles déjà bâties, mais sous-utilisées. Dans les petites et moyennes communes des principales zones suisses d'habitat, il est renoncé systématiquement à la densification.

Pour favoriser la percée du développement vers l'intérieur dans les principales zones suisses d'habitat, une révision des instruments formels est notamment nécessaire dans ces catégories de communes. Et cette révision nécessite dans une phase précoce et au-delà des frontières communales des procédures informelles dont il résultera en conséquence une modification de l'aménagement local de petites et moyennes communes. Il est important que ces procédures informelles ne refusent pas la forme d'organisation spécifique des petites et moyennes communes, à savoir le système de milice, mais qu'elles sachent s'adapter à ce principe. Une «boussole du développement vers l'intérieur» regroupe les connaissances existantes du système de milice en formant un précurseur informel à la «révision de l'aménagement local de troisième génération» des petites et moyennes communes.

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire révisée ainsi que ses modalités imposant un développement vers l'intérieur et une densification vont confronter les trois grands espaces suisses à différents défis. Les problèmes initiaux, renforcés par les changements démographiques, énergétiques ou financiers allant toutefois se manifester le plus nettement sur le Plateau suisse, la politique et l'aménagement du territoire devront se tourner vers les problèmes initiaux des petites et moyennes communes et les concepts d'exploitation des transports publics être adaptés en conséquence. L'exploitation des nombreuses réserves disponibles des petites et moyennes communes en adaptant les concepts des transports publics permettrait d'éviter d'une part les problèmes de la congestion urbaine et de contribuer d'autre part à un développement modéré de ce type de communes. Le concept «La densification en petit dans de nombreuses communes et non la densification intense dans peu de communes» déployant par-là son effet même au niveau national pourrait induire dans les principales zones suisses d'habitat le processus nécessaire de transformation du développement vers l'intérieur avant le développement vers l'extérieur.