

# Kommunales Flächenmanagement zur systematischen Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen



[ABB. 1]

[ABB. 1] Luftbild der Stadt St.Gallen von 2009. (Quelle: Schweizer Luftwaffe)

Der häusliche Umgang mit dem Boden kann nur über ein gezieltes Flächenmanagement umgesetzt werden. Die Stadt St.Gallen hat zusammen mit der ETH Zürich in einem Kooperationsprojekt die Möglichkeiten und Vorgehensweise für den Aufbau eines Flächenmanagements ausgelotet. Einen grossen Erkenntnisgewinn hierzu bildete ein Erfahrungsaustausch mit ausgewählten Städten aus Deutschland und der Schweiz, welcher wichtige Impulse für die weiteren zu tätigen Schritte für die Stadt St.Gallen lieferte.

## RETO NEBEL

Dipl. Ing. ETH, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich.

## ANITA GRAMS

Dipl. Arch. ETH SIA, MAS ETH in Raumplanung, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich.

## KARIN WIDLER

MA in Geografie und Medienwissenschaft, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich.

## Verständnis von Flächenmanagement

Die Ausdehnung der Siedlungsfläche der Stadt St.Gallen hat, wie in vielen anderen westeuropäischen Städten, in den letzten 20 Jahren stärker zugenommen als die Bevölkerung. Im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung nach innen muss die vorhandene Flächennachfrage grösstenteils im bereits weitgehend überbauten Siedlungsgebiet befriedigt werden. Diese Forderung gewinnt in St.Gallen noch insofern an Bedeutung, als dass der Spielraum für Siedlungserweiterungen an den Stadträndern aufgrund der topografischen Begebenheiten beschränkt ist. Die Stossrichtung Innenentwicklung vor Aussenentwicklung kann nur mit einem kommunalen Flächenmanagement aktiv umgesetzt werden.

Ein umfassendes Flächenmanagement ist als zyklischer Prozess und als Daueraufgabe zu verstehen, um der Innenentwicklung zum Durchbruch zu verhelfen. Der Flächenmanagementprozess selbst lässt sich in nachfolgende sechs grundlegende Bestandteile gliedern und erfordert eine geeignete organisatorische Einbettung [ABB. 2]:

1) Grundsatzbeschluss: Voraussetzungen sind die Bereitschaft und der verbindliche Beschluss der politischen Entscheidungsträger für die Einführung eines Flächenmanagements. Dies gibt Planungssicherheit für die Verwaltung, um die einzelnen Komponenten aufzubauen und zu betreiben.

2) Übersicht: Eine vorwegnehmende Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten für die Siedlungsentwicklung kann nur erfüllt werden, wenn eine aktuelle Gesamtschau der zur Verfügung stehenden Flächenpotenziale vorhanden ist. Die Erstellung einer problemorientierten Flächenübersicht sollte neben quantitativen auch räumliche und qualitative Angaben zu den einzelnen Flächen beinhalten. Erst diese Angaben ermöglichen die zeitliche Verfügbarkeit der einzelnen Flächen abzuschätzen, um so wichtige Erkenntnisse für eine aktive Auseinandersetzung mit der zukünftigen räumlichen Entwicklung zu gewinnen.

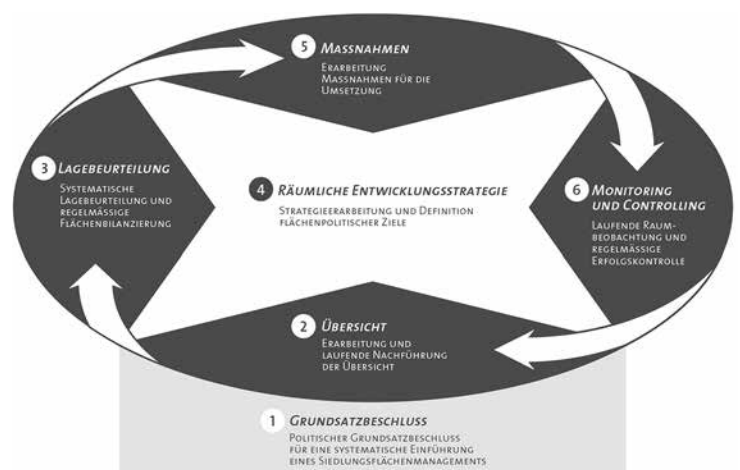
3) Lagebeurteilung: Die anschliessend vorzunehmende Lagebeurteilung enthält eine systematische Auswertung und geeignete Darstellung der erhobenen Flächenübersicht. Dazu ist ergänzend eine Erkundung und Zusammenstellung der weiteren raumbedeutsamen Aktivitäten, Planungen und Konflikte notwendig. Durch diese integrierte Übersicht lassen sich Themen und Räume mit besonderem Handlungsbedarf identifizieren und entsprechende Schwerpunkte bilden.

4) Räumliche Entwicklungsstrategie: Darauf aufbauend kann eine räumliche Entwicklungsstrategie als Richtschnur für die verschiedenen Massnahmen und Fachplanungen erarbeitet werden. Bei der Ausgestaltung dieser Strategien zur weiteren Siedlungsentwicklung sind selbstverständlich alle anderen raumrelevanten Aktivitäten, Planungen und Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

5) Massnahmen: Für die Umsetzung der Strategie werden massgeschneiderte Massnahmen benötigt, insbesondere auch zur Mobilisierung der bestehenden Flächenpotenziale. Die Massnahmen bestehen zweckmässigerweise aus einem System von Anreizen und Sanktionen. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf den Einsatz informeller Verfahren und Instrumente zu richten, um die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern.

6) Monitoring und Controlling: Um zu überprüfen, ob und wie sich die getroffenen Massnahmen auswirken und ob Anpassungen oder weitergehende Massnahmen notwendig sind, ist die Einführung eines Monitorings und Controllings (Erfolgskontrolle) unerlässlich.

Unter Berücksichtigung dieses Verständnisses von Flächenmanagement wurden ausgewählte Städte in Deutschland und der Schweiz, welche über Erfahrungen im Bereich des kommunalen Flächenmanagements verfügen, systematisch befragt, um Erkenntnisse für den Aufbau und die Implementierung eines Flächenmanagements in der Stadt St.Gallen zu gewinnen.



[ABB. 2] Komponenten eines Siedlungsflächenmanagements. (Quelle: Professur für Raumentwicklung, ETH Zürich)

## Flächenmanagement in den Städten Stuttgart, Basel und Biel

Bezüglich der konkreten Implementierung eines Flächenmanagementkreislaufs ins Alltagsgeschäft der kommunalen Raumplanung gehen einige deutsche Städte schon seit Jahren voraus. Vorreiter in dieser Frage ist neben anderen die Stadt Stuttgart, in welcher Flächenmanagement als Daueraufgabe und Innenentwicklung als «Normalfall» verstanden werden. Ausgelöst durch das Verkehrs- und Städtebauprojekt Stuttgart 21, das die Entwicklung grosser zusammenhängender innerstädtischer Bauflächen ermöglichte, wurde von den politischen Behörden bereits 2001 zusammen mit der Genehmigung des aktuellen Flächennutzungsplans der Grundsatzbeschluss «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» gefasst. Mit einem Baulückenkataster und dem Projekt Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS) erhebt die Stadt systematisch über die Jahre vergleichbare Kennziffern, wie beispielsweise den Ausbaugrad. Gleichzeitig wird eine aktive Informationspolitik betrieben. Die Stadt Stuttgart nennt denn ihre Vorgehensweise nicht Flächenmanagement, sondern Flächenentwicklungsmanagement.

Als Schweizer Beispiel für eine aktive Rolle der Behörden im Flächenmanagementprozess können die Städte Basel und Biel genannt werden. Basel versteht das Wahren der Übersicht über die vorhandenen Reserven per se als Daueraufgabe der Stadtplanung und regt schon seit Jahrzehnten Arealentwicklungen im Bestand an. In der Stadt Biel liegt gar ein politischer Auftrag vor. Eingebunden in eine Reorganisation der Verwaltung wird die «Implementierung eines Tools für Flächenmanagement» für die Parzellen und Liegenschaften im Besitze der Stadt Biel mit externer Beratung aufgebaut. Während die Stadt Basel Übersichten zu ihren Nutzungsreserven über alle Flächen in Form von Tabellen und GIS-Analysen erstellt, ist in Biel eine vergleichbare Übersicht auf die städteigenen Parzellen beschränkt. Die restlichen Nutzungsreserven werden nicht systematisch erhoben, sondern basieren auf Beobachtungen und dem Erfahrungswissen der Verwaltungsstellen. Beide Städte loten die Spielräume in den Nutzungsreserven, insbesondere bei Flächen mit städtebaulichem Potenzial mittels qualitätssichernder Verfahren (Studien, Testplanungen, Wettbewerbe) aus. In der Erstellung und Bewirtschaftung von Übersichten geht jedoch wiederum die Stadt Stuttgart am weitesten. Flächenpotenziale werden dezentral organisiert erfasst, mittels GIS-Analysen ergänzt und kontinuierlich aktualisiert. Schon bei diesem ersten Baustein eines Flächenmanagements sind verschiedene Ämter und Stabsstellen beteiligt, die Federführung liegt beim Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung.

Ebenso umfassend wie das Erstellen und Bewirtschaften von Übersichten erfolgt in Stuttgart die Lagebeurteilung. Die Flächenpotenziale werden in einer «Zeitstufenliste Wohnen und Gewerbe» in kurz-, mittel- und langfristig verfügbar erfasst, diese wiederum wird alle zwei Jahre vom Gemeinderat beschlossen und verabschiedet.

Wesentlich für ein aktives Flächenmanagement sind konkret durchgeführte Massnahmen, die auf der vorangegangenen Lagebeurteilung fussen. Während die Stadt Biel vereinzelt Kontakt mit relevanten Grundeigentümern und Investoren aufnimmt und in Einzelfällen planungsrechtliche Anreize anbietet, sucht die Stadt Basel über die Fachstelle Stadtwohnen im Präsidialdepartement systematisch den Austausch mit Investoren über bauliche Potenziale für Wohnnutzung. Die Erneuerung und Vergrösserung des Wohnungsbestandes im Kanton Basel-Stadt ist ein Verfassungsauftrag und im Legislaturplan 2009 bis 2013 verankert. Zusätzlich ist die Dienststelle Immobilien Basel-Stadt, die dem Finanzdepartement zugeordnet ist, für die strategische Bewirtschaftung der kantonseigenen Parzellen zuständig. Die Stadt Stuttgart wiederum sieht vielfältige Massnahmen vor, insbesondere innerhalb der kommunalen Bauleitplanung. Die Stadt übernimmt durch eine aktive Investorenansprache, einer gebündelten Vorgehensweise innerhalb der Verwaltung und Standortsuchläufe für konkrete Bedarfe eine entscheidende Initiativfunktion in der Verbindung mit Standortentscheidungen Dritter.

Bezüglich Monitoring und Controlling ist festzustellen, dass die Schweizer Städte keine öffentlichen Flächenbilanzierungen vorlegen. Dagegen führt Stuttgart regelmässig ein Monitoring und Controlling durch, deren Resultate im NBS-Lagebericht publiziert werden.

Nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick, wie die Bausteine des kommunalen Flächenmanagements in den Vergleichsstädten konkret umgesetzt werden.

### Erkenntnisse aus dem Erfahrungsaustausch

In den herangezogenen Fallbeispielen zeigt es sich, dass der Begriff des Flächenmanagements nicht einheitlich definiert und umgesetzt wird. Einige Bausteine des Flächenmanagements werden wohl vielerorts betrieben, doch nicht als solches im Ganzen erkannt und kommuniziert. Dies äussert sich auch in einem hohen Anteil an informellem Austausch und in der grossen Bedeutung des Erfahrungswissens der beteiligten Akteure im Alltagsgeschäft.

Das eingangs vorgestellte Verständnis von Flächenmanagement als ein von allen beteiligten Akteuren getragener Dauerprozess, welcher deutlich über die Anwendung eines Tools

	<b>POLITISCHER GRUNDSATZBESCHLUSS</b>	<b>ÜBERSICHT</b>	<b>LAGEBEURTEILUNG</b>	<b>MASSNAHMEN</b>	<b>MONITORING / CONTROLLING</b>
<b>BIEL</b>	PROJEKT REORGANISATION VEWALTUNG: BAUSTEIN FLÄCHENMANAGEMENT AUF STADTEIGENEN LIEGENSCHAFTEN	TABELLE UND GIS-ANALYSE AUF STADTEIGENEN LIEGENSCHAFTEN	AUSLOTEN DER SPIELRÄUME AUF FLÄCHEN MIT STÄDTEBAULICHEM POTENZIAL MITTELS QUALITÄTSSICHERNDEN VERFAHREN	IM EINZELFALL PLANUNGSRECHTLICHE ANREIZE	--
<b>BASEL</b>	ERNEUERUNG UND VERGRÖSSERUNG DES WOHNUNGSBESTANDES ALS VERFASSUNGSauftrag UND VERANKERUNG IM LEGISLATURPLAN 2009/13	TABELLE UND GIS-ANALYSE ÜBER ALLE FLÄCHEN	SYSTEMATISCHE GEZIELTE STUDIEN	BERATUNG VON AKTEUREN, FACHSTELLE «STADTWOHNEN»	--
<b>STUTTIGART</b>	AUFTRAG FÜR DIE EINFÜHRUNG VON FM MIT DEM BESCHLUSS ZUM FLÄCHENNUTZUNGSPLAN ERTEILT	KONTINUIERLICHE, DEZENTRALE ERFASSUNG IN GIS-GESTÜTZTER INFORMATIONSPLATTFORM	ZEITLICHE PRIORISIERUNG IN KURZ-, MITTEL-, LANGFRISTIG VERFÜGBAR	MASSNAHMEN INNERHALB DER KOMMUNALEN BAULEITPLANUNG, INVESTORENBERATUNG	NBS-LAGEBERICHT

[ABB. 3] Die vorhandenen Komponenten eines Flächenmanagements in den Vergleichsstädten.

hinausgeht, wurde von den befragten Städten bestätigt. Die laufende Beobachtung, Förderung und Begleitung von Entwicklungsmöglichkeiten im Bestand werden heute vielmals als eine Kernaufgabe der modernen Stadtplanung verstanden. Dabei sollen die Bausteine Übersicht, Lagebeurteilung, Massnahmen und Controlling nicht in linearer Abfolge durchlaufen werden, vielmehr gestaltet sich der Prozess als Kreislauf.

Abschliessend zeigt es sich, dass die Notwendigkeit und der Wert eines kommunalen Flächenmanagements als Grundlagenwerkzeug der Stadtplanung nicht zur Diskussion stehen. Vielmehr wird betont, dass es neben den Übersichten auch Methoden und Instrumente braucht, die näher an den Grundeigentümern sind, um diese zu einer effektiven Bautätigkeit anzuregen.

### Empfehlungen für den Aufbau eines Flächenmanagements

Neben der vorgestellten systematischen Befragung von Städten, welche über Erfahrungen bezüglich Flächenmanagement verfügen, war ein regelmässiger Austausch mit den beteiligten Kooperationspartnern in St. Gallen ein weiterer Kern des Projekts. Dabei hat sich gezeigt, dass sich aus den unterschiedlichen Tätigkeiten und Funktionen der Akteure innerhalb der Verwaltung divergierende Interessen im operativen Tagesgeschäft sowie abweichende Ansprüche an ein Flächenmanagement ergeben. Wie jedoch aus dem Erfahrungsaustausch mit den anderen Städten zu erkennen ist, stehen am Anfang einer erfolgreich umgesetzten Implementierung eines Flächenmanagementkreislaufs ein von allen Verwaltungsstellen getragenes Verständnis, eine gemeinsam erarbeitete Übersicht und ein politischer Grundsatzbeschluss. Abschliessend können aus den Erkenntnissen aus dem Projekt in St. Gallen folgende Empfehlungen für den Aufbau eines Flächenmanagements gemacht werden:

— *Gemeinsames Verständnis von Flächenmanagement als Voraussetzung:* Mit der Erarbeitung einer Prozessskizze, in die alle am Flächenmanagement beteiligten Stellen integriert werden, können frühzeitig den Akteuren die adäquaten Rollen im Prozess zugeteilt und ein massgeschneiderter Zeit- und Budgetplan erarbeitet werden. Entsprechend erfordert ein umfassendes Flächenmanagement auch eine geeignete organisatorische Einbettung mit klaren Zuständigkeiten.

— *Gegenüberstellung von Angebot und Nachfrage auf der Zeitachse:* Weil davon ausgegangen werden muss, dass die Flächenreserven kurz- und mittelfristig nicht vollumfänglich verfügbar sein werden, ist eine frühzeitige aktive Beschäftigung mit der Mobilisierung dieser Reserven unerlässlich. Diese sollten in einer zeitlich gestaffelten Übersicht der prognostizierten Nachfrage gegenübergestellt werden.

— *Politischen Grundsatzbeschluss anstreben:* In jedem Falle sollte aktives Management der Flächenpotenziale als politischer Auftrag formuliert sein und auch Teilergebnisse sollten als Beschlüsse gemeinderätlich legitimiert werden. Dies bildet die unabdingbare Grundlage für eine Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen.

Von der in diesem Projekt begonnenen Auslotung der Möglichkeiten hin zum Aufbau eines umfassenden kommunalen Flächenmanagements in der Stadt St. Gallen ist es noch ein weiter Weg. Die während der einjährigen Arbeit gewonnenen Erkenntnisse sind eine robuste Basis für die weiteren zu tätigen Schritte zur Umsetzung eines kommunalen Flächenmanagements.

Innenentwicklung lohnt sich, denn – wie die Stadt Basel betont: «Die frühzeitige Zusammenarbeit mit entwicklungs-bereiten Akteuren und die einzelfallbezogene gemeinsame Erarbeitung von Massnahmen, bei denen zusätzliche Nutzungsrechte nicht pauschal, sondern auf der Grundlage qualitätssichernder Verfahren gewährt werden, eröffnet trotz Fehlen von eigentlichen Nutzungsbrachen und trotz bereits hoher Ausnutzung der Bauzonen beträchtliche zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten, ohne die städtebauliche Qualität zu vernachlässigen.»

#### WEITERFÜHRENDE LINKS

[www.raumentwicklung.ethz.ch](http://www.raumentwicklung.ethz.ch)

[www.raumplus.ethz.ch](http://www.raumplus.ethz.ch)

#### RÉSUMÉ

### La gestion foncière communale comme condition d'une politique de densification globale

*Une utilisation judicieuse et mesurée du sol passe par une gestion foncière globale, qu'il s'agit de concevoir comme un processus cyclique et permanent. La Ville de Saint-Gall a défini, en collaboration avec l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, une manière possible de mettre sur pied, au niveau communal, un tel dispositif de gestion, appelé en allemand «Flächenmanagement». Dans le cadre d'un échange d'expériences, diverses villes d'Allemagne et de Suisse disposant d'une certaine expérience dans ce domaine ont répondu à une enquête systématique. Véritable précurseur en la matière, la Ville de Stuttgart mène depuis des décennies une gestion foncière active et considère le développement urbain vers l'intérieur comme une évidence. Les différents cas examinés dans le cadre des échanges ont révélé que la notion de «Flächenmanagement» n'était pas définie et mise en œuvre partout de la même manière. Par ailleurs, certains volets d'une gestion foncière globale sont pratiqués par de nombreuses villes, sans que ces dernières ne les identifient toutefois comme tels – d'où l'importance des échanges informels et de l'expérience des acteurs impliqués dans la gestion courante des dossiers d'urbanisme.*

*Pour la mise en place et la mise en œuvre d'une gestion foncière systématique, il est primordial que tous les services concernés partagent une même compréhension des objectifs et implications d'une telle gestion. Il est également fondamental de connaître les réserves de terrains disponibles à court, moyen et long terme.*

*Une gestion foncière active devrait dans tous les cas faire l'objet d'un mandat politique clair. C'est là une base indispensable pour toute politique globale de développement du milieu bâti vers l'intérieur.*