

ibet. Der Spagat zwischen den Interessen.

1. Juni 2017 | Festspielhaus Bregenz

Vortrag Prof. Dipl.-Ing. Dr. techn. Gerald Mathis

ISK Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung, Dornbirn.

Leiter Studiengang Standort- und Regionalmanagement, Fachhochschule Vorarlberg

Aktive Bodenpolitik und Flächenmanagement für Kommunen und Regionen. Gesellschaftliche Notwendigkeiten, Instrumente und Lösungsansätze.

Die Verfügbarkeit von strategisch relevanten Grundstücksflächen und Immobilien ist die Grundlage jeder nachhaltigen kommunalen und regionalen Standortentwicklung. Dabei stellt sich unweigerlich die Frage, wie Kommunen und Regionen mit dem Thema umgehen. Verhalten sie sich weitestgehend passiv oder agieren sie unternehmerisch aktiv, indem sie die Sicherung, Bevorratung, Entwicklung und Verwertung von Grundstücksflächen und Immobilien in eigener Initiative übernehmen.

Die Bedeutung und Relevanz des Flächenmanagements in Kommunen und Regionen wird oftmals gravierend unterschätzt – nicht nur als Thema der Kommunal- und Regionalpolitik und als Grundlage für eine nachhaltige Gemeindeentwicklung, sondern vielmehr auch in Bezug auf den breiteren Kontext der Verteilung von Wohlstand innerhalb einer Gesellschaft. Aktive Flächenpolitik ist deshalb auch ein zentrales Instrument für eine gute und gesunde gesellschaftliche Entwicklung. Deshalb lohnt sich zunächst einmal der Blick über den Tellerrand nach Großbritannien, wo derzeit insbesondere vor dem Hintergrund des eklatanten Mangels an leistbarem Wohnraum in vielen Regionen des Landes eine Diskussion über Grundstücks- und Immobilienwerte aufflammt.

So beklagt der britische Guardian in seiner Ausgabe vom 10. Mai 2017, dass die Grundstücks- und Immobilienwerte in Großbritannien während der vergangenen Dekaden dramatisch gestiegen sind.¹ Wurde der Gesamtwert aller Wohnimmobilien im Land 1995 noch auf etwa 1,2 Billionen geschätzt, steht dieser Wert in den aktuellsten Statistiken von 2016 bereits bei 5,48 Billionen Pfund. Nicht anders verhält es sich bei Immobilien mit kommerzieller oder anderweitiger Nutzung. Deren Gesamtwert wurde 1995 auf 0,86 Billionen geschätzt und stieg bis 2016 auf 2,05 Billionen Pfund.

Der Wert von Wohnimmobilien in Großbritannien hat sich also fast verfünffacht und der Wert von anderen Immobilien zumindest mehr als verdoppelt!²

Dramatisch sind diese Entwicklungen in Anbetracht der Tatsache, dass allein die Vermögenswerte in Form von Wohnimmobilien mittlerweile etwa 62 % des Nettovermögens in Großbritannien ausmachen, während sich die Wohneigentumsquote auf dem niedrigsten Stand seit 1985³ befindet.

Im Endeffekt ist daraus zu schließen, dass ein immer kleinerer Teil der britischen Bevölkerung ein immer größeres Vermögen in Form von Immobilien anhäuft und dabei die restliche Bevölkerung

¹ Vgl. The Guardian (2017): Many of the 1,000 Richest People in Britain are Property Moguls; URL: <https://www.theguardian.com/housing-network/2017/may/10/richest-people-britain-property-moguls-housing-crisis> [21.06.2017].

² Vgl. Office for National Statistics (2016): The UK National Balance Sheet; URL: <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/uksectoraccounts/bulletins/nationalbalancesheet/2016estimates#what-you-need> [21.06.2017].

³ Vgl. Nationwide Building Society (2017): Nationwide House Pricing Index; URL: http://www.nationwide.co.uk/~media/MainSite/documents/about/house-price-index/2017/Mar_Q1_2017.pdf [21.06.2017].

mit weitem Abstand hinter sich lässt. Nach Angaben der Sunday Times Rich List haben 26 der 100 reichsten Personen in Großbritannien ihr Vermögen durch Immobilien erlangt. Im Vergleich dazu erscheinen andere Vermögensquellen als geradezu bedeutungslos. So haben etwa lediglich sechs Personen aus der Liste ihr Vermögen durch Tätigkeiten in der Industrie und sieben Personen durch Tätigkeiten im (Einzel-) Handel erlangt.⁴

Damit widerspricht die Realität auch den geläufigen Erklärungen für die Akkumulation von großen Vermögen, die sich meist auf Unternehmertum, Innovationen und Produktinvestitionen beziehen. Tatsächlich zeigt sich, dass die Immobilienwerte ein wesentlicher Vermögensgenerator in Großbritannien sind. Die steigenden Grundstücks- und Immobilienpreise sind jedoch weder innovativ noch produktiv – vielmehr sind sie unter bestimmten Umständen ein ernstzunehmendes Problem.

Wenn der Wert von Immobilien in die Höhe geht, wird die Produktionsleistung einer Volkswirtschaft nicht größer – schließlich wird nichts Zusätzliches produziert.

Es handelt sich somit um eine Form der Wertsteigerung, welche fast völlig unabhängig von dem gesamtwirtschaftlichen Geschehen vollzogen wird und somit schlichtweg als Verteuerungen von Immobilienmiete und Immobilienkauf zu verstehen ist. Es findet lediglich eine schleichende Vermögensverschiebung zu den Immobilieneigentümern statt. Eigentlich müsste jedoch ein entsprechend breit gestreutes Eigentum das Ziel jeder Gesellschaft und Volkswirtschaft sein. In diesem Zusammenhang ist abermals darauf hinzuweisen, dass sich die Wohneigentumsquote in Großbritannien auf dem niedrigsten Stand seit 1985 befindet und somit ein immer größerer Teil der britischen Bevölkerung von derartigen Wertzuwächsen nicht profitieren kann.⁵

Auch für die Wirtschaft bildet diese Verteuerung letztlich ein Wachstumshemmnis aufgrund höherer Preise und nicht zuletzt die Kommunen und Regionen müssen für ihre Entwicklung und Infrastruktur aufgrund der steigenden Immobilienwerte mehr zahlen.

Mit anderen Worten: Wenige profitieren und der Rest zahlt dafür!

Sie können nun sagen: Was interessiert uns Großbritannien? Und was soll das alles mit dem Flächenmanagement für Kommunen und Regionen hierzulande zu tun haben? Die Briten hatten historisch gesehen schon immer eine große Kluft zwischen Arm und Reich und sie verlassen ohnehin in absehbarer Zeit die Europäische Union. Aber ganz so einfach können wir über die Probleme, die wir in Großbritannien beobachten, nicht hinwegsehen.

Das Auseinanderdriften der Gesellschaft ist auch bei uns ein Thema. Und wir wissen durch eine Vielzahl von fundierten Studien und Expertisen, warum uns das Sorgen bereiten sollte. Nur dort, wo Vermögen breiter gestreut ist, wo soziale Unterschiede niedriger sind, dort haben wir eine höhere und bessere gesellschaftliche und soziale Qualität, dort haben wir weniger Kriminalität, eine höhere Gesamtzufriedenheit und dort sind die Menschen auch glücklicher.⁶

„Unsere Wirtschaft funktioniert weniger gut und wächst langsamer, wenn einige Wenige ihren Wohlstand auf Kosten einer wachsenden Mittelschicht erzielen“ betonte US-Präsident Barack

⁴ Vgl. The Sunday Times (2017): The Sunday Times Rich List 2017; URL: <http://features.thesundaytimes.co.uk/richlist/2017/live/richlist/view/group6/950/source/asc/#list> [21.06.2017].

⁵ Vgl. Nationwide Building Society (2017): Nationwide House Pricing Index; URL: http://www.nationwide.co.uk/~/-/media/MainSite/documents/about/house-price-index/2017/Mar_Q1_2017.pdf [21.06.2017].

⁶ Diesbezüglich ist die Arbeit des Ungleichheitsforschers Wilkinson und der Epidemiologin Pickett besonders hervorzuheben, da diese einen direkten Zusammenhang zwischen sozialer Einkommensungleichheit und gesellschaftlichen Problemen aufzeigen. Vgl. Wilkinson, Richard / Pickett, Kate (2009): The Spirit Level; London: Penguin Books.

Obama in seiner Abschiedsrede. Er identifiziert soziale Ungleichheit als dringendes Problem.⁷ Die USA sind ein gespaltenes Land. Die Präsidentschaft Trumps hat diese Spaltung nur kurze Zeit später in einer dramatischen, fast fratzenhaften Form sichtbar gemacht, wie wir uns das vor kurzer Zeit nicht hätten vorstellen können. Wenn der Ungleichheitswinkel einer Gesellschaft zu groß wird, beginnt der soziale Frieden zu rutschen. Populisten und „alternative Fakten“ werden zur Tagesordnung. Humanität und Empathie beginnen zu schwinden.⁸

Vergleicht man die Gini-Koeffizienten dieser Länder, dann zeigen sich zwischen den USA, Großbritannien und europäischen Ländern deutliche Unterschiede. Der Gini-Koeffizient ist ein Maßstab für die Einkommensverteilung: Null bedeutet alle haben das gleiche Einkommen und 100 besagt, dass ein Einziger alles bekommt und die Anderen nichts. Während Norwegen einen Koeffizienten von 25,8 hat und Deutschland bei 28,3 und Österreich bei 29,2 liegt, haben die USA einen Gini-Koeffizienten von 40,8. Damit liegen die USA gleichauf mit Russland (40,1), welches gemeinhin als kleptokratisches Land mit einer korrupten politischen Elite gesehen wird. Großbritannien hat immerhin auch einen Gini-Koeffizienten von 36.⁹

Eine vernünftige Verteilung der Vermögenswerte eines Landes ist daher kein Altruismus oder gar Marxismus, sondern Grundlage und Voraussetzung für soziale und gesellschaftliche Sicherheit und sozialen Frieden - und damit eine der vornehmsten Aufgaben demokratisch fundierter Politik - auch auf regionaler und kommunaler Ebene. Das Beispiel des Immobilienmarkts in Großbritannien sollte uns vor diesem Hintergrund aber vor allem auch deshalb interessieren, weil sich bei uns ähnliche Trends abzeichnen. Auch in Österreich sind die Immobilienpreise in den vergangenen Dekaden um ein Vielfaches gestiegen. Die statistischen Quellen sind zwar teilweise unzulänglich und im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern gibt es für Österreich kaum amtliche Statistiken für die Zeit vor 2010 – doch allein für den Zeitraum von 2010 bis 2016 kann eine Wertsteigerung von Wohnimmobilien um 30,2 Prozent festgestellt werden. Zum Vergleich: Die Wertsteigerung von Wohnimmobilien in Deutschland betrug im selben Zeitraum lediglich 18,9 Prozent und in der gesamten Europäischen Union gar weniger als 3 Prozent.¹⁰

In Vorarlberger ist die Entwicklung der Grundstücksflächen- und Immobilienwerte im Vergleich zu großen Teilen Österreichs sogar noch höher und die besagte Wertsteigerung von über 30 Prozent

⁷ Vgl. The Guardian (2017): Barack Obama's farewell speech in full; URL: <https://www.theguardian.com/us-news/ng-interactive/2017/jan/11/barack-obamas-farewell-speech-in-full-annotated> [21.06.2017].

⁸ Im Rahmen des Studiengang SRM Standort- und Regionalmanagement an der FH Vorarlberg wurde das Modell des Wohlstandswinkels oder Ungleichheitswinkels entwickelt. Der Wohlstandswinkel ist ein Maß für die Vermögensverteilung eines Landes als Winkel dargestellt: Wenn der Ungleichheitswinkel einer Gesellschaft zu groß wird, beginnt der soziale Frieden zu rutschen und es kommt zu Verteilungskämpfen und Irregularien. Vgl. Gerald Mathis (2011): Makroökonomische Grundlagen und gesellschaftliche Entwicklung – Globalisierung und Strukturwandel als spezifische Determinanten der Standort- und Wirtschaftsentwicklung. Seminarskriptum 1. Semester, Modul A; Dornbirn: Fachhochschule Vorarlberg.

⁹ Vgl. United Nations Development Program: Human Development Reports – Income Gini Coefficient; URL: <http://hdr.undp.org/en/content/income-gini-coefficient> [20.6.2017]. Auch andere Verfahren zeigen ähnliche Ergebnisse; so etwa der SEDA-Index der Boston Consulting Group, welcher jährlich einen Index für „Well-Being“ von 162 Ländern veröffentlicht. Österreich kommt im aktuellen Bericht auf Rang vier, nach dem 5. Platz im Vorjahr. Vgl. Boston Consulting Group (2016): The Private-Sector Opportunity to Improve Well-Being; URL: <https://www.bcgperspectives.com/Images/BCG-The-Private-Sector-Opportunity-to-Improve-Well-Being-Jul-2016.pdf> [20.6.2017]. Auch Roser und Ortiz-Ospina zeigen bemerkenswerte Unterschiede in der Entwicklung der Einkommensverteilung zwischen englischsprachigen Ländern, insbesondere den USA und Großbritannien sowie kontinentaleuropäischen Ländern auf. Die USA und Großbritannien zeigen ab 1970 einen kontinuierlichen Anstieg der Ungleichheit, während in europäischen Ländern die Ungleichheit gefallen oder nur moderat gestiegen ist: „A lesson that we can take away from this empirical research is that political forces at work on the national level are likely important for how incomes are distributed. A universal trend of increasing inequality would be in line with the notion that inequality is determined by global market forces and technological progress. The reality of different inequality trends within countries suggests that the institutional and political frameworks in different countries also play a role in shaping inequality of incomes. This means that inequality is most likely not inevitable.“ Vgl. Roser, Max / Ortiz-Ospina Esteban (2017): Income Inequality; URL: <https://ourworldindata.org/income-inequality/> [20.6.2017].

¹⁰ Vgl. Amann, Wolfgang / Lugger, Klaus (2016): Österreichisches Wohnhandbuch 2016; URL: http://iibw.at/documents/2016%20Amann_Lugger%20Österreichisches%20Wohnhandbuch.pdf [21.06.2017]

erscheint in Teilen des Rheintals als geradezu kümmerlich, wo die Grundstücksflächen- und Immobilienwerte eine Steigerung von bis zu 400 Prozent erfahren haben.

Ähnlich wie in Großbritannien schlägt sich diese Entwicklung in Form einer sinkenden Wohneigentumsquote nieder und auch für Unternehmen wird es immer schwieriger, entsprechende Gewerbe- und Immobilienflächen zu bekommen. Das gilt natürlich insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs), welche 99,7 Prozent aller heimischen Unternehmen ausmachen.¹¹

Hier liegt ein hohes Maß an politischer Verantwortung auf Landes- und Gemeindeebene

Es geht letztlich darum, dass wir unseren gesellschaftlichen und sozialen Wohlstand auf breiter Basis sichern können. Und um Wohlstand möglichst breit aufgeteilt und nachhaltig sicherzustellen, müssen sich Kommunen und Regionen unternehmerisch aktiv am Immobilienmarkt beteiligen, um damit auch eine möglichst breite Verteilung der Grundstücksflächen und Immobilien sicherzustellen. Ansonsten laufen wir tatsächlich Gefahr, dass die hiesigen Tendenzen zu einer ähnlichen Entwicklung wie in Großbritannien führen.

Natürlich liegt hier auch viel Verantwortung auf Landesebene – insbesondere in Form von legislativen Maßnahmen in den Bereichen Raumplanung, Grundverkehrsgesetz und Straßengesetz. Im Endeffekt wird jedoch kein Weg daran vorbeiführen, dass Gemeinden die Sicherung, Bevorratung, Entwicklung und Verwertung von Grundstücksflächen und Immobilien in eigener Initiative übernehmen.

Ein nachhaltiges und professionelles Flächenmanagement muss ein fixer und integrativer Bestandteil der Gemeindepolitik sein, doch fehlt oftmals das Bewusstsein für dieses Thema – auch weil viele Kommunen und Regionen fälschlicherweise glauben, dass es sich hierbei um eine Angelegenheit der Wirtschaft handelt. Allein die Wirtschaft bzw. der freie Markt kann jedoch nicht die Lösung des Problems sein, wie das Beispiel Großbritannien zeigt. Kommunen und Regionen müssen sich aktiv am Immobilienmarkt beteiligen, wollen sie ihn nicht einigen wenigen finanziell potenten Akteuren überlassen und dadurch riskieren, dass eine Grundsäule der Standortentwicklung und unserer Wirtschafts- und Finanzkraft dem Zufall überlassen wird.

Was heißt nun aktive Bodenpolitik und Flächenmanagement für Kommunen und Regionen?

Strategisch wichtige Grundstücke und Immobilien sind der Rohstoff jeder Standortentwicklung

Kommunen und Regionen müssen sich daher wie Unternehmen planmäßig um diesen Rohstoff kümmern, ansonsten wird Standortentwicklung schwierig bzw. anderen Akteuren überlassen, deren Interessen vielleicht auch nicht mit den originären Interessen der Gemeinde und des Gemeinwohls übereinstimmen.

Wenn es so weit kommt, leidet letztlich auch die Wirtschafts- und Finanzkraft darunter, denn ohne entsprechende Grundstücksflächen und Immobilien können weder vorhandene Unternehmen expandieren, noch können sich neue Unternehmen ansiedeln, weil es schlichtweg an den grundsätzlichen infrastrukturellen Voraussetzungen fehlt.

¹¹ Vgl. Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (2017): Kleine und mittlere Unternehmen in Österreich – Facts and Figures; URL: https://www.bmwf.w.gv.at/Unternehmen/UnternehmensUndKMU-Politik/Seiten/KleineundmittlereUnternehmeninOesterreich_FactsandFeatures.aspx [21.06.2017]

Räumliche Entwicklungskonzepte sind zu wenig – Verfügbarkeit ist ein zentraler Faktor

Klassische Raumplanung und Flächenwidmung sind nicht mehr ausreichend, denn letztlich handelt es sich dabei um Instrumente aus dem 20. Jahrhundert. Es reicht einfach nicht mehr, allein die Nutzungsarten von Flächen zu definieren. Damit sind die Flächen zwar gewidmet, aber noch lange nicht verfügbar. Der wesentliche Punkt zeitgemäßer Flächenpolitik ist jedoch die Verfügbarkeit von Flächen. Die Widmung alleine kann nicht sicherstellen, dass die Flächen auch für die Umsetzung der kommunalen oder regionalen Zielsetzungen zur Verfügung stehen. Nicht zuletzt auch, weil Flächen zunehmend als Veranlagungsobjekte genutzt werden.

Nachhaltige Gemeindeentwicklung ist so nicht möglich!

Zeitgemäßes Flächenmanagement muss daher über hoheitliche Flächenwidmung und andere klassische Instrumente der räumlichen Entwicklung hinausgehen. Vielmehr ist es notwendig, dass Flächenmanagement im Sinne einer kontinuierlichen Evaluierung, Sicherung, Bevorratung, Entwicklung und Verwertung von Flächen und strategisch relevanten Immobilien vor dem Hintergrund kommunaler oder regionaler Zielsetzungen vollzogen wird.

Gemeinden müssen Entwicklungsressourcen sicherstellen

Im Endeffekt sollten Kommunen und Regionen dadurch in der Lage sein, Flächen für Wohnraum, touristische sowie andere strategisch relevante Entwicklungen (z.B. Ortskernentwicklung) und vor allem auch für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen, also die Wirtschaft im weitesten Sinne, zur Verfügung zu stellen. Und zwar in einer Form, die gewährleistet, dass nicht nur Penthouse-Wohnungen, sondern auch leistbare Immobilien für junge Menschen und Familien vorhanden sind. In einer Form, die auch die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde sicherstellt, sodass Arbeitsplätze in zumutbarer Entfernung entstehen und weiterhin verfügbar bleiben. Und nicht zuletzt in einer Form, die es der Gemeinde erlaubt, auch in Zukunft selbst über ihre Entwicklung zu bestimmen.

Regionale Betriebsgebiete

Die Entwicklung von Betriebsgebieten gilt es auf regionaler Ebene zu gestalten. Hier ist ein Umdenken dringend zu empfehlen. Die entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen – etwa zur Aufteilung von Investitionen und Erlösen (Kommunalsteuer) sind gegeben. Ebenso sind adäquate Modelle und Vorgehensweisen für die Entwicklung und den Betrieb von regionalen und interkommunalen Betriebsgebieten bekannt. Betriebsgebiete müssen raumplanerisch regional identifiziert werden. Nur so ist ein sparsamer und optimaler Umgang mit Grund und Boden gewährleistet. Letztlich zählt für die Attraktivität einer Gemeinde nicht der Arbeitsplatz in der Gemeinde, sondern der Arbeitsplatz in der Region und in einer zumutbaren Entfernung.

Gemeinden müssen sich unternehmerisch und aktiv am Immobilienmarkt beteiligen

All das ist wie gesagt nur möglich, wenn Kommunen und Regionen sich unternehmerisch aktiv am Immobilienmarkt beteiligen und diesen Markt nicht alleine anderen Akteuren überlassen, deren Interessen vielleicht nicht mit den originären Interessen der Gemeinde und des Gemeinwohls übereinstimmen. Es scheint notwendig, diesen Umstand gleich einem Mantra immer wieder zu betonen, denn ebenso regelmäßig gibt es immer wieder Gegenstimmen, die dann den Eingriff in den „freien Markt“ beklagen – als ob es ein Tabu wäre, als Gemeinde an diesem Markt teilzunehmen.

Es ist im Gegenteil völlig legitim, dass auch Gemeinden an diesem „Rohstoffmarkt“ teilnehmen. Zumal die Gemeinden den „Rohstoff“ für Ihre Entwicklung im eigenen Interesse sowie im Interesse des Gemeinwohls ja auch dringend brauchen – im Gegensatz zu vielen anderen Akteuren, für die Grundstücksflächen und Immobilien einfach nur Veranlagungsobjekte sind.

Vor allem aber ist die Kritik an dem Eingriff der Gemeinden in den vermeintlich freien Markt insofern fragwürdig, als wir es hier ohnehin nicht mehr mit einem wirklich freien Markt zu tun haben. Die Betriebswirtschaft definiert den freien Markt als Raum, an dem alle Marktteilnehmer die gleichen Rahmenbedingungen, den gleichen Zugang und die gleichen Informationen und Möglichkeiten haben. Das ist am Immobilienmarkt schon lange nicht mehr der Fall. Vielmehr kämpfen immer weniger Spieler um immer weniger Grundstücksflächen und Immobilien.

Der Ruf nach mehr staatlicher Einflussnahme und Beteiligung an Märkten wie dem Grundstücksflächen- und Immobilienmarkt ist inzwischen von Seiten zu hören, die nun wirklich nicht unter Verdacht stehen, dem freien Markt auch nur im Geringsten kritisch gegenüberzustehen oder wahllos nach mehr staatlichem Handeln zu verlangen. So spricht etwa das internationale Beratungsunternehmen McKinsey & Company von einer „Renaissance des Staates“ und fordert verstärktes staatliches Handeln und eine neue Regulatorik.¹²

Organisation und Betrieb des Flächenmanagements

Neben dem politischen Willen und der Handlungsbereitschaft der entsprechenden Akteure, sind jedoch noch weitere Maßnahmen zur Sicherstellung eines aktiven Flächenmanagements für Kommunen und Regionen notwendig, denn „herrenlose“ Grundstücksflächen- und Immobilien fallen nicht einfach so in den Schoß der Gemeinden.

Ein Mindestmaß an Organisation und Verbindlichkeit muss vorhanden sein:

Arbeitsgruppe Flächenmanagement

Eine solche Arbeitsgruppe besteht idealerweise aus einer Reihe von politischen und fachlichen Entscheidungsträgern der Gemeinde oder der Region, welche entsprechende Vorhaben reflektieren und die daraus resultierende Aufgaben zur Sicherung der Grundstücksflächen und Immobilien weiterleiten.

Einkaufsplan

Der Einkaufsplan basiert im Idealfall auf einem kommunalen oder regionalen Entwicklungskonzept, also einem Masterplan, in dem solche Grundstücksflächen und Immobilien identifiziert sind, die kurz-, mittel- und langfristig strategisch relevant für die Standortentwicklung werden können.

Das ist in vielen Gemeinden ganz einfach, weil es kaum mehr Grundstücksflächen und Immobilien gibt, die noch zur Verfügung stehen.

In anderen Gemeinden ist hingegen eine entsprechende Wertung und die Erstellung einer entsprechenden Prioritätenliste unbedingt notwendig, weil man sich ja auch nicht auf alles, sondern nur auf die strategisch wichtigen Flächen oder Objekte konzentrieren kann.

Laufende Evaluierung und kontinuierliche Fortschreibung des Prozesses

In engem Zusammenhang mit der langfristigen Gestaltung des „Einkaufsplans“ steht die laufende Beobachtung und Evaluierung des Immobilienmarktes. Nur wenn dieser Prozess kontinuierlich fortgeschrieben und dokumentiert wird, können wir innerhalb der Kommunen und Regionen vorhersehen, welche Grundstücksflächen- und Immobilien auch langfristig von strategischer Relevanz sein werden und wann es für die Gemeinden an der Zeit ist, konkrete Maßnahmen zu setzen. Dabei muss klar sein, dass Flächenmanagement ein langfristiges Geschäft ist und daher

¹² Vgl. McKinsey & Company (2015): Bayern 2025 – Alte Stärke, neuer Mut; URL: https://www.mckinsey.de/files/bayern_2025.pdf [21.06.2017]

gerade diese fortlaufende Beobachtung und Evaluierung des Grundstücks- und Immobilienmarktes wichtig ist. Es gilt – manchmal über viele Jahre – den Fokus für die Zielsetzungen nicht aus den Augen zu verlieren, um nicht doch wieder in die vielfach gewohnte Anlaspolitik zurückzufallen.¹³

Finanzierung des Flächenmanagements

Das Flächenmanagement bildet einen nicht unwesentlichen Teil der Budgetierung einer Gemeinde. Es handelt sich zudem um Investitionen, die größtenteils über Fremdmittel finanziert und daher entsprechend legitimiert werden müssen. Bezüglich jeglicher Investition und Kreditaufnahme herrschen politische Zwänge und entsprechende Argumentationsnotwendigkeiten. Vor diesem Hintergrund sollten sich kommunale oder regionale Entscheidungsträgern vor allem auch über den Unterschied zwischen Anlage- und Renditeinvestitionen sowie Konsuminvestitionen bewusst sein. Es handelt sich hierbei um eine Form der Differenzierung, aus der nicht nur konkrete Schlüsse für die Budgetierung des Flächenmanagements von Kommunen und Regionen zu ziehen sind, sondern welche auch als Grundlage für Argumentation und Bewusstseinsbildung heranzuziehen ist.

Nach dem Ankauf von entsprechenden Grundstücksflächen und Immobilien im Zuge von Anlageinvestitionen steht den eingesetzten Mitteln (Passiva) auch ein entsprechender Vermögenswert in Form eines Grundstückes oder einer Immobilie auf der Aktivseite gegenüber (Aktiva). Ein Aktivwert, der zwar in der Kameralistik, der Buchführung der Gemeinden, keinen Niederschlag findet, aber dennoch vorhanden ist und idealerweise eine Wertsteigerung erfährt. Anders verhält es sich in Bezug auf Konsuminvestitionen, da etwa eine Sommerrodelbahn oder ein Schwimmbad auf dem Immobilienmarkt keinen unmittelbar verwertbaren Vermögenswert darstellt, welcher den eingesetzten Mitteln entspricht oder damit eine Wertsteigerung erwartet werden kann.

Im Fall von Renditeinvestitionen besteht zusätzlich zu dem Anlagewert der entsprechenden Grundstücksflächen und Immobilien die Möglichkeit, nicht nur eine Rendite zu erwirtschaften, sondern auch zusätzlichen Nutzen im Sinne der Gemeinde und des Gemeinwohls zu erzeugen. Bei Gewerbeflächen und Immobilien etwa in Form von Kommunalsteuern, Arbeitsplätzen, Ausbildungsplätzen, Kaufkraft, zusätzlichen Investitionen der Wirtschaft, Einwohnerattraktivität und der Sicherung von Ertragsanteilen; bei Wohnflächen- und Immobilien durch die Sicherung des Gemeindebestandes, der Einwohnerentwicklung und der Generierung von Ertragsanteilen.

Für Kommunen und Regionen gelten unter dem Aspekt der langfristigen und nachhaltigen Finanzplanung letztlich die gleichen Rahmenbedingungen wie für das private oder betriebliche Finanzmanagement. Im Kontext der Differenzierung zwischen Anlage- und Renditeinvestitionen sowie Konsuminvestitionen hat das zur Folge, dass die Finanzierung von Konsuminvestitionen über Fremdmittel und Kredite unter normalen Umständen grundsätzlich zu hinterfragen ist, da aufgebrauchte Mittel nicht wiederkehren. Im Gegensatz dazu stehen Anlage- und Renditeinvestitionen, welche einerseits die Refinanzierung (Kredittilgung und Zinsendienst) und andererseits Zusatzgewinne erwirtschaften können. Hier ist die Finanzierung über Fremdmittel und Kredite nicht nur zulässig, sondern als wesentliches Element einer professionellen Flächen- und Gemeindepolitik anzusehen.

¹³ In Dornbirn wurden etwa im Zuge der langfristigen Beobachtung und Evaluierung des Immobilienmarktes durch das Standort- und Gründerzentrum über den Zeitraum von 20 Jahren 170 Sitzungen abgehalten und Flächen oder Objekte mit strategischer Relevanz festgehalten. Ergebnis dieser langfristig ausgerichteten Arbeit ist unter anderem das Betriebsgebiet Dornbirn Nord, wo allein im Jahr 2017 etwa 400 zusätzliche Arbeitsplätze angesiedelt werden. (Stand 2017)

Modelle und praktische Beispiele zur Umsetzung des Flächenmanagements

Flächenmanagement der Stadt Dornbirn

Die Finanzierung der Kauf-, Vorhalte- und Bereitstellungspolitik wird von der Stadt Dornbirn aus eigener Kraft bewerkstelligt. Das unternehmerisch aktive Flächenmanagement der Stadt wird dabei von allen im Rathaus vertretenen Parteien als wesentlicher Schlüssel für eine nachhaltige Stadt- und Wirtschaftsentwicklung mitgetragen und ist mit einer klaren Strategie und einem Aufgabenkatalog unterlegt.

Gesteuert wird das Flächenmanagement seit knapp 20 Jahren von einer Steuerungsgruppe bestehend aus den politischen Entscheidungsträgern (Bürgermeister, Vizebürgermeister) sowie den kommunalen Fachpolitiken (Stadtplanung, Finanzabteilung, Standort- und Gründerzentrum).

Die operative Begleitung erfolgt durch das Standort- und Gründerzentrum, das ist die Wirtschafts- und Entwicklungsleitstelle der Stadt Dornbirn. Im Bereich der Gewerbeflächen ist damit auch eine integrierte und optimale Betreuung, Beratung und Unterstützung von ansiedelnden und bestehenden Unternehmen sichergestellt.¹⁴

Baulandsicherungsmodelle

Sowohl von einzelnen Bundesländern (Tirol, Salzburg) wie auch von privaten Institutionen aus der Finanzbranche werden sogenannte Baulandsicherungsmodelle in unterschiedlichster Form angeboten. Diese Modelle dienen der Finanzierung von flächenpolitischen Vorhaben und bieten meist auch Unterstützung bei der Verwertung der entsprechenden Grundstücksflächen und Immobilien. Die Rückmeldungen zu diesen Modellen sind sehr unterschiedlich. Für viele Gemeinden sind Baulandsicherungsmodelle dieser Art oftmals die einzige Option zur Finanzierung entsprechender flächenpolitischer Investitionen, wobei jedoch der zentralistische und administrative Aufwand, welcher mit der Verwaltung und Koordination auf Länderebene einhergeht, vereinzelt kritisiert wird.

Verortung auf kommunaler oder regionaler Ebene

Im Gegensatz zu zentralistischen Modellen auf Landebene zeigt vor allem auch die Erfahrung, dass aktive Flächenpolitik besser auf kommunaler oder regionaler Ebene verortet wird. Das liegt nicht zuletzt auch daran, dass Grundstücke und Immobilien eine zum Teil äußerst intime Komponente aufweisen, insofern wir hier letztlich auch über die zentralen Orte des Lebens sprechen. Es erscheint daher auch dringend notwendig, dass die richtigen Netzwerke und Informationen kontinuierlich vor Ort aktiviert und präsent sind. Und das gelingt erfahrungsgemäß auf Ebene der Gemeinden und Regionen und im Sinne des Subsidiaritätsprinzips besser und effektiver. Es ist einfach schwieriger und damit auch ineffizienter einen kommunalen und regionalen Markt wie den Grundstücks- und Immobilienmarkt von einer zentralen Stelle aus und von außen zu evaluieren und zu bearbeiten.

Unterstützung von Seiten der Bundesländer könnte besser etwa in Form von Immobilien-Finanzierungsfonds erfolgen, um so den finanziellen Spielraum der Gemeinden zu erweitern.

¹⁴ Das Standort- und Gründerzentrum der Stadt Dornbirn wird seit etwa 20 Jahren vom ISK Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung geführt und operativ abgewickelt.

Projekt- und Strukturentwicklungsgenossenschaften als Modell auf kommunaler oder regionaler Ebene

Projekt- und Strukturentwicklungsgenossenschaften (PSG) sind eine Finanzierungs- und Steuerungsmethode des unternehmerisch aktiven Flächenmanagements, welche im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf der Ebene der Kommunen und Regionen verortet und verankert wird.¹⁵

Das Modell wurde vom ISK Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung in Zusammenarbeit mit dem Vorarlberger Gemeindeverband entwickelt und besteht gegenwärtig in sechs Gemeinden in Vorarlberg und zwei weiteren Gemeinden im Tirol. Zudem sind weitere Projekt- und Strukturgenossenschaften in Salzburg, der Steiermark und in Südtirol in Prüfung.

Eine der Besonderheiten von Projekt- und Strukturentwicklungsgenossenschaften besteht darin, dass diese eine maastrichtkonforme Budgetpolitik ermöglichen, indem die Finanzierung der Kauf-, Vorhalte- und Bereitstellungspolitik durch eine Public-Private-Partnership (PPP) übernommen wird. So kommt es trotz einer unternehmerisch aktiven Flächenpolitik, zu einer wesentlichen Entlastung des Budgets der Gemeinden, indem eine Beteiligung und Risikoübernahme durch Partner erfolgt. Die Beteiligungsverhältnisse sind dabei grundsätzlich frei wählbar und Partner sind lokale Banken, welchen die Entwicklung der Gemeinden ein Anliegen ist und die dazu auch einen entsprechenden Förderauftrag haben. Das ISK Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung bringt dabei standortwirtschaftliches Wissen sowie Geschäftsführungsexpertise ein.

Bei einer Projekt- und Strukturentwicklungsgenossenschaft, an der zum Beispiel die Gemeinde mit 60 Prozent und eine lokale Bank mit 40 Prozent beteiligt sind, erscheint eine Investition in der Höhe von 1.000.000,- € mit lediglich 150.000,- € im Budget der Gemeinde auf. Allein dafür haftet die Gemeinde im Sinne der Maastricht-Kriterien. Dabei handelt es sich entsprechend dem Beteiligungsverhältnis der Gemeinde von 60 Prozent um den adäquaten Anteil des Eigenkapitals in der Höhe von 250.000,- €. Der Rest der Investition wird kreditiert und die Haftung von der PSG übernommen. Mit einem solchen „Maastricht-Hebel“ erhalten Kommunen und Regionen einen ganz anderen finanziellen Spielraum und erweiterte Möglichkeiten.

Neben dieser wesentlichen Entlastung des Budgets der Gemeinden, ermöglichen Projekt- und Strukturentwicklungsgenossenschaften zudem die Beibehaltung der kommunalen und regionalen Autonomie, da die Finanzierung und somit im weitesten Sinne auch wesentliche Teile der Entscheidungskompetenz nicht etwa auf Landesebene verlagert wird, sondern bei den Kommunen und Regionen verbleibt.

¹⁵ Vgl. Mathis, Gerald (2016): Projekt- und Strukturentwicklungsgenossenschaften PSG. URL: http://www.isk-institut.com/fileadmin/Image_Archive/bca-isk/161118_HO_PSG_allg2016_V07.1.pdf [21.06.2017]

Autor

Prof. Dipl.-Ing. Dr. techn. Gerald Mathis

Gerald Mathis ist Geschäftsführer des ISK Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung in Dornbirn. Er ist Leiter des internationalen Hochschullehrganges für Standort- und Regionalmanagement an der Fachhochschule Vorarlberg. Gerald Mathis berät auf internationaler Ebene Länder, Regionen und Kommunen zu Fragen der Standort-, Wirtschafts-, Regional- und Kommunalentwicklung. Seit über 20 Jahren beschäftigt er sich mit Fragen der aktiven Bodenpolitik und des Flächenmanagements. So begleitet das ISK Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung neben der Entwicklung von Standort-, Gemeinde- und Wirtschaftsentwicklungskonzepten auch die operative Umsetzung derartiger Projekte. Er ist Autor zahlreicher Fachartikel und des Buches „Standortsoziologie. Der Einfluss von Denk- und Werthaltungen auf die Wirtschafts- und Innovationskraft von Standorten“ (ISBN: 3-85298-129-8). Die neueste Publikation „Standort-, Gemeinde- und Regionalentwicklung“ in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Gemeindebund ist im September 2013 in der Manz'schen Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH Wien erschienen.

Kontakt

ISK Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung

J.G. Ulmer-Strasse 21

A-6850 Dornbirn

Telefon +43 5572 372 372

office@isk-institut.com

www.isk-institut.com