

Großprojekte – UFOS für die Regional- und Kommunalplanung?

Erich DALLHAMMER

DI. Dr. Erich Dallhammer, Österreichisches Institut für Raumplanung, Franz Josef Kai 27, Wien, dallhammer@oir.a

1 AUSGANGSLAGE

Vom abstrakten Plan zum konkreten Projekt ist es oft ein weiter Weg. Die Stolpersteine liegen in unterschiedlichen Herangehensweisen, Planungskulturen und Entscheidungslogiken zwischen der öffentlichen Hand, welche Pläne für die Nutzung des Gesamtraumes erlässt, einerseits und privaten Projektbetreiberinnen und -betreibern, welche (Bau-)Projekte realisieren wollen andererseits. Stellt nun ein privater Investor in einer Gemeinde ein Projekt (z.B. Golfplatz, Freizeitpark etc.) vor, so treffen dadurch zwei von ihrer Entscheidungslogik her divergierende Welten aufeinander.

Wie diese Welten aussehen und wo oftmals die Verständigungsschwierigkeiten liegen, davon handelt der erste Teil des Artikels. Der zweite Teil beschreibt, welche Herausforderungen bestehen, wenn sich die Welt der politischen Entscheidungsfindung dem ökonomischen Prinzip von Investorinnen und Investoren annähert und welche Konsequenzen sich daraus ergeben.

2 DIE GEMEINDESICHT: EIN UFO WILL LANDEN

Eine durchschnittliche österreichische Gemeinde hat im Tagesgeschäft selten mit großen Investoren oder Projektentwicklern zu tun. Ob ein Investor eine Gemeinde für sein Projekt auswählt, ist für diese zumeist nicht planbar. Der Projektentwickler mit seinem Projekt erscheint einer Gemeinde oftmals unvorhersehbar aus dem Nichts - überspitzt formuliert wie ein UFO, das unerwartet landen will.

Eine daraus resultierende Verhandlungssituation mit einem Projektentwickler oder großen (inter)nationalen Investor ist in den allermeisten Fällen für eine Gemeinde eine Herausforderung, insbesondere auch, da sich solche Akteure nicht nach den in einer Gemeinde bekannten Handlungsmustern verhalten, wie sie von Bauwerbern für Einfamilienhäuser, Wohnbaugenossenschaften oder auch Gewerbebetrieben und Handelsbetrieben bekannt sind.

Ferner verfügen Entwickler von Großprojekten in der Regel auch über größere wirtschaftliche Kapazität und fachliche Kompetenz als das bekannte Klientel einer Durchschnittsgemeinde und oft auch als die Gemeinde selbst. Ein wenig ist damit so ein Investor wie das unheimliche Wesen aus einer fremden Welt: Man hat keine Erfahrung im Umgang mit seinesgleichen und Respekt vor dem Unbekannten.

Eine Gemeinde steht jedoch den potenziellen Projektbetreibern nicht hilflos gegenüber. Über die Flächenwidmung teilt sie den Grundeigentümern per Gemeinderatsbeschluss Nutzungsoptionen zu und hat damit erheblichen Einfluss auf die Entwicklung ihres Gebietes.¹⁵⁴

Im Prozess der Erstellung bzw. Änderung eines Flächenwidmungsplanes werden unterschiedliche öffentliche und private Interessen gegeneinander abgewogen und im Sinne einer aus kommunaler Perspektive gesamtgesellschaftlich wünschenswerten Entwicklung entschieden. Die Flächenwidmung orientiert sich dabei nie allein an den Wünschen der Grundeigentümer, sondern betrachtet immer die Einbettung einer Fläche in einen Gesamt- raum (Amt der NÖ Landesregierung 2002) und damit auch in den regionalen Kontext.

Setzt nun ein Großprojekt zur „Landung“ in einer Gemeinde an, ergibt sich durch einen solchen Impuls von außen für die Gemeinde eine zwiespältige Situation: Einerseits ist damit die Hoffnung auf Arbeitsplätze, höhere Kommunalsteuereinnahmen und das Image einer prosperierenden Wirtschaft verbunden, was natürlich auch in ihrem öffentlichen Interesse liegt. Andererseits besteht – vor allem seitens der unmittelbar betroffenen Bevölkerung – Angst vor der Beeinträchtigung der Lebensqualität durch das Projekt selbst bzw. die daraus resultierenden Sekundärwirkungen, wie z.B. dem induzierten Verkehr.

Die regierenden kommunalen politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger müssen nun abwägen. Einerseits brauchen sie ökonomische Impulse, um Steuereinnahmen zu generieren, die wieder

¹⁵⁴ vgl. § 12, Burgenländisches Raumplanungsgesetz LGBl. Nr. 18/1969 i.d.F. 47/2006, § 1 Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995, LGBl 23/1995 i.d.F. 88/2005, § 14 NÖ Raumordnungsgesetz 1976 LGBl 13/1977 i.d.F., § 18 Oö. Raumordnungsgesetz 1994 LGBl. 114/1993 i.d.F. 1/2007, § 15 Salzburger Raumordnungsgesetz 1998 LGBl 44/1998 i.d.F. 96/2004, § 22 Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 1974 LGBl. 127/1974 i.d.F. 13/2005, § 35 Tiroler Raumordnungsgesetz 2006 LGBl. 27/2006, § 12 Vorarlberger Raumplanungsgesetz LGBl. 39/1996, i.d.F. 23/2006, § 1 Bauordnung für Wien LGBl 1930/11 i.d.F. 61/2006

investiert werden können und so den finanziellen Handlungsspielraum einer Gemeinde erhöhen und damit auch der Erfolg ihres politischen Handelns widerspiegeln.

Andererseits ist Geld aber nur eine der Währungen der Politik, die deren Handlungsspielraum maßgeblich bestimmt. Politikerinnen und Politiker sind von der Zustimmung der Wählerinnen und Wähler abhängig, um handlungsfähig zu sein. Nur wenn eine politische Gruppierung über eine Mehrheit in den Entscheidungsgremien verfügt (z.B. Gemeinderat), kann sie überhaupt Regierungsverantwortung übernehmen und so die gesellschaftliche und räumliche Entwicklung mitbeeinflussen (Dallhammer 2005). Wer an den Wählern vorbei agiert, wird abgewählt. Aufgebrachte Bürger, in Bürgerinitiativen organisiert, haben schon öfter politische Mehrheitsverhältnisse verändert.¹⁵⁵ Politiker müssen daher ihre Entscheidungen auch vor dem Hintergrund des strategischen Ziels der Stimmenmaximierung treffen (vgl. Pisa 1993, Bökemann 1982).

Die Entscheidung für oder gegen ein Großprojekt ist sowohl für die Entwicklung einer Gemeinde, als auch für die künftigen Handlungsspielräume der verantwortlichen Gemeindepolitikerinnen weitreichend. Ein erfolgreichen Projektes kann es eine positive Entwicklung initiieren: mehr Arbeitsplätze, mehr Steuereinnahmen, das Image einer erfolgreichen Gemeinde und damit verbunden ein positives Image für jene Kommunalpolitiker, die diese Entwicklung ermöglicht / unterstützt / mitgetragen haben. Im negativen Fall - wenn ein Projekt nicht ökonomisch erfolgreich ist - können der Gemeinde problematische räumliche und finanzielle Folgen bleiben: überdimensionierte Infrastruktur, Gebäudeleerstand und Bauruinen, möglicher Weise auch finanzielle Belastungen aus kommunalen Beteiligungen, ein negatives Image für die Gemeinde. Für die verantwortlichen Politiker folgt daraus die Gefahr des Imageverlustes und der „Abwahl“.

Aufgrund dieser für eine Gemeinde zwiespältigen Situation begegnen die kommunalen Akteure Großprojekten mit einer gewissen Skepsis. Sie möchten die Auswirkungen des Projektes möglichst früh und exakt erfahren und die aus ihrer Sicht notwendigen Randbedingungen vereinbaren, um ihr Risiko ersten möglichst genau zu kennen und zweitens zu minimieren.

3 DIE INVESTORINNENSICHT: DIE GEMEINDE IST AM ZUG

Private Wirtschaftstreibende agieren nach anderen Maximen als die öffentliche Hand: Um am Markt bestehen zu können, müssen sie ihre betrieblichen Entscheidungen an den Gesetzen und Logiken des Marktes ausrichten. Für einen Investor folgt die Standortwahl daher in erster Linie betriebswirtschaftlichen Überlegungen. Aus einer Reihe von Standorten wird letztendlich der am meisten Erfolg versprechende gewählt, sei es weil die regionalökonomischen Randbedingungen passen, sei es weil die Lage und Erreichbarkeit der Märkte gegeben ist, sei es einfach auch weil das Grundstück verfügbar ist und keine unkalkulierbaren Such- und Anbahnungskosten dadurch entstehen.

Aus seiner Sicht bietet er mit seiner Standortwahl einer Gemeinde jedenfalls positive Nebeneffekte: die Chance auf Arbeitsplätze und Steuereinnahmen. Daher erwartet er auch die Unterstützung der Gemeindepolitik bei der Projektentwicklung.

Als Voraussetzung, um ein Projekt weiter zu verfolgen und vertiefte Planungen zu finanzieren, benötigt eine Investorin neben der Verfügungsgewalt über das Grundstück auch Rechtssicherheit: Bei Einhaltung der rechtlichen Spielregeln, erwartet sie eine rasche Realisierbarkeit, denn eine Zeitverzögerung mindert die Gewinnspannen. So bewirkt eine Verfahrenskürzung von einem Jahr aufgrund der früheren Projektfertigstellung Kosteneinsparungen von bis zu 2,7% des Investitionsvolumens (Grossmann, Helmstein, 2002). Eine frühere Vorhabensrealisierung würde sich durch früher realisierbare Steuereinnahmen zudem auch volkswirtschaftlich positiv niederschlagen und sollte aus seiner Sicht daher auch von der Gemeinde positiv gesehen werden.

4 DIE WIDMUNG ALS DER ZENTRALE HEBEL

Da keine Gemeinde in der Regel eine entsprechende Widmung für diverse mögliche Großprojekte „auf Vorrat“ ausgewiesen hat, ist es notwendig, dass der Gemeinderat über die Flächenwidmung eine Ent-

¹⁵⁵ Ein Beispiel für die Änderung von Mehrheiten in einem Gemeinderat, die maßgeblich auch von der Frage der Stellung der politischen Gruppierungen zu einem Großprojekt mitverursacht war, war die Diskussion um die Errichtung eines Themenparks in einer Gemeinde südlich von Wien: Nach heftigen Diskussionen um ein geplantes Großprojekt wechselte bei den nächsten Wahlen die Mehrheit im Gemeinderat und das Amt des Bürgermeisters wurde von dem Vertreter einer Bürgerliste, die gegen das geplante Projekt auftrat, übernommen (dargestellt in Dallhammer 2004)

scheidung trifft: Entweder dem Projektanten entgegen zu kommen und als Voraussetzung für die Planumsetzung den Flächenwidmungsplan am Standort zu ändern, um das Vorhaben zu ermöglichen. Oder eben eine Umwidmung nicht zu beschließen und damit das Projekt zu verhindern: Damit verzichten die Gemeindeverantwortlichen auf die Chance auf zusätzliche wirtschaftliche Prosperität, haben aber gleichzeitig auch kein Risiko zu tragen, sollte das Projekt negative externe Effekte produzieren, welche die Bevölkerung nicht tragen möchte, oder sollte es ökonomisch nicht erfolgreich sein.

Für die Gemeinde ist die Umwidmung des Grundstückes folglich der zentrale Hebel, mit dem sie ihre Interessen gegenüber ProjektwerberInnen durchsetzen kann. Es besteht nämlich für einen Grundeigentümer kein Recht auf eine bestimmte Widmung. Kein Gemeinderat kann dazu verpflichtet werden, im Flächenwidmungsplan für ein bestimmtes Grundstück eine bestimmte Widmung auszuweisen. Diese Situation stärkt im Stadium der Projektentwicklung die Position der Gemeinde gegenüber Projektwerbern.

Was in dieser Phase von der Gemeinde nicht durchgesetzt werden kann, ist aus ihrer Sicht später für sie noch schwerer erreichbar. Ist einmal die erforderliche Widmung vom Gemeinderat beschlossen, hat der Projektbetreiber einen Rechtsanspruch auf die erforderlichen Bewilligungen - sofern er sich gesetzeskonform verhält. Der Einfluss der Gemeinde auf die weitere Projektentwicklung beschränkt sich dann auf die in den projektbedingt erforderlichen Bewilligungsverfahren (Baurecht, Wasserrecht, Naturschutzrecht, Forstrecht etc.) vorgesehenen Behördenrechte und Parteienstellungen. Bei anderen Wünschen der Gemeinde bezüglich der Projektkonfiguration gerät sie in eine Rolle als Bittsteller gegenüber den Projektbetreibern. Daher versuchen Gemeindepolitikerinnen und -politiker, möglichst alle für sie wichtigen Fragen möglichst exakt vor dem Umwidmungsbeschluss durch den Gemeinderat zu klären.

Für Projektwerber ist die Frage der für das Vorhabenden „passenden“ Widmung mit einer hohen Unsicherheit verbunden: Er hat kein Recht, auf eine bestimmte Widmung. Gleichzeitig ist die „richtige“ Widmung eine wesentliche Voraussetzung für die weitere Projektentwicklung. In der Regel machen Investoren eine endgültige Finanzierungszusage für ein Projekt vom Vorliegen der erforderlichen Widmung abhängig. - Eben weil sie sich der Tatsache bewusst sind, dass ein Gemeinderat als demokratische gewähltes Entscheidungsorgan rechtlich nicht gezwungen werden kann, auf einem Grundstück eine bestimmte Widmung auszuweisen. Auch wenn ein gutes Einvernehmen zwischen der Mehrheitsfraktion (oder auch allen Fraktionen im Gemeinderat) und dem Projektentwickler herrscht, freie Mandatarinnen und Madatare können ihre Meinung ändern. Mehrheitsverhältnisse können sich verschieben: innerhalb der Zusammensetzung von Fraktionen in einer Legislaturperiode ebenso wie bei Wahlen.

All diese Unabwägbarkeiten eines Entscheidungsprozesses in einer Gemeinde liegen prinzipiell außerhalb des Einflussbereiches eines Investors. Er kann zwar mit Einzelpersonen Einvernehmen herstellen, kommunalpolitische Prozesse jedoch laufen oftmals nach anderen Logiken ab, als seitens eines Investors vorhersehbar.

Um das finanzielle Risiko zu minimieren, sind InvestorInnen daher bestrebt, bis zur projektadäquaten Widmung ihrer Grundstücke möglichst geringe Investitionen in die Projektentwicklung zu stecken und die Planungskosten bis zu diesem entscheidenden Zeitpunkt gering zu halten. Insbesondere ist es vielfach für sie unakzeptabel, detaillierte Unterlagen für eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) auszuarbeiten, bevor nicht die Widmung geklärt ist.

5 DAS DILEMMA DER AKTEURINNEN

Aus dem oben skizzierten – aus der jeweiligen Individualperspektive verständlichen – unterschiedlichen Positionen entsteht eine Pattsituation. Die Gemeinde möchte möglichst alles bereits vor der Widmung geklärt, die Investorensseite möchte Rechtssicherheit, bevor hohe Ausgaben in der Planung getätigt werden. Dabei wollen oftmals beide auch ein Stück weit das gleiche: ein wirtschaftlich erfolgreiches Projekt, das Einnahmen bringt, Arbeitsplätze schafft und zu einem positiven Image beiträgt.

Um aus diesem Dilemma zu kommen, und eine - aufgrund durchaus auch übereinstimmender Zielsetzungen mögliche - Win-Win-Situation zu schaffen, bedarf es einer guten Abstimmung zwischen den Akteurinnen und Klärung verfahrensrechtlicher Fragen sowie eines vertrauensbildenden Prozesses.

Am erfolgreichen Ende eines solchen Prozesses kann eine vertragliche Vereinbarung über die Vorgangsweise (z.B. in Form der sog. „privatwirtschaftliche Maßnahmen“¹⁵⁶) oder auch ein PPP-Modell stehen. Allerdings sind in der Abstimmung zwischen den hoheitlichen Aufgaben der Gemeinde (als Erlassungsorgan des Flächenwidmungsplanes) und der Verknüpfung mit privatwirtschaftlichen Vereinbarungen (z.B. in Form von Verträgen) noch rechtliche Fragen offen (vgl. Kanonier 1999).

6 VERHANDLUNG ÜBER DEN AUSGLEICH ZWISCHEN ÖFFENTLICHEM INTERESSE UND PRIVATEN INTERESSEN

Durch die Zuteilung von Nutzungsoptionen mittels Widmungsfestlegung verteilt die Gemeinde auch Wertsteigerungen. 1 m² Bauland ist um ein Vielfaches mehr wert als 1 m² Grünland. Jede Neuwidmung von Bauland produziert so einen erheblichen Wertzuwachs für das betroffene Grundstück. Da im österreichischen Rechtssystem kein Planwertausgleich vorgesehen ist, kommt diese Wertsteigerung im „Normalfall“ ausschließlich dem Grundeigentümer zu Gute.

Mit dieser Wertsteigerung für den Grundeigentümer haben die Gemeindeverantwortlichen aber auch ein Argument, um den Investor bzw. Grundeigentümer zu einem Eingehen auf ihre Wünsche zu motivieren. In einer Verhandlungssituation im Zuge der Umwidmung der für das Vorhaben erforderlichen Grundstücke stehen für eine Gemeinde insbesondere folgende Aspekte im Zentrum:

- Die Reduktion negativer externer Effekte (Lärm, zusätzliches Verkehrsaufkommen, Landschaftsbildfragen etc.), welche durch das Projekt entstehen und die Lebensqualität der betroffenen Bevölkerung beeinträchtigen können.
- Eine derartige Konzeption des Projektes, um die positiven regionalen und kommunalen Auswirkungen zu erhöhen. Dabei geht es ein Stück weit auch darum, den Planwertgewinn zwischen privatem Investor und öffentlicher Hand so zu teilen, dass auch die Öffentlichkeit davon profitiert, indem z.B. im Rahmen eines städtebaulichen Projektes auch Einrichtungen der sozialen und technischen Infrastruktur – unter Mitfinanzierung durch den privaten Partner - errichtet wird.

Tritt eine Gemeinde mit einem Investor im Zuge der Diskussion um die Änderung des Flächenwidmungsplanes (und allenfalls des Bebauungsplanes) in Verhandlung, die auch die Frage der „Teilung“ des Planwertgewinns enthalten, und kommt es darüber zu einer Vereinbarung, so werden öffentliche Interessen mit privatwirtschaftlichen Mechanismen umgesetzt. Diese Praxis, im Zuge von Flächenumwidmungen Private an dem Kosten der für geplante Vorhaben notwendigen Infrastruktur zu beteiligen, ist prinzipiell nicht neu. Wird sie jedoch individuell verhandelt und vereinbart, ändert sich ein Stück weit jedoch auch die Handlungslogik der Gemeinde. Implizit gewinnt das Prinzip der die Marktkräfte bestimmenden betriebswirtschaftlichen Gewinnmaximierung an Bedeutung gegenüber den - den Aktivitäten der öffentlichen Hand zu Grunde liegenden – gesellschaftspolitischen und volkswirtschaftlichen Zielsetzungen.

Aufgrund des marktwirtschaftlichen Kalkül (wovon in einem Kooperationsfall sowohl ein privater Investor als auch die Gemeinde profitieren) sind die Festlegung jener Bebauungsbestimmungen welche maßgeblich die Nutzungsmöglichkeit eines Grundstückes und damit auch dessen ökonomische Verwertbarkeit mitbestimmen, besonders davon betroffen (Dallhammer 2005). Ein privater Partner wird versuchen, die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger dazu zu motivieren, die über Flächenwidmung- und Bebauungsplan festzulegenden planerischen Zielsetzungen zu seinen Gunsten zu beeinflussen.

Das Konstrukt, dass prinzipiell mit der Raumplanung unterschiedliche – auch einander widersprechende – Zielsetzungen verfolgt werden können, wobei im konkreten Planungsfall nachvollziehbar zu begründen ist, warum bei der Entscheidungsfindung ein Ziel gegenüber den anderen vorgezogen wird¹⁵⁷, wird in den Hintergrund gedrängt. Entscheidungen werden bei solchen Kooperationen tendenziell sondern vom betriebswirtschaftlichen Kalkül aus einer Mikro-Perspektive heraus geleitet, denn von volkswirtschaftlichen Überlegungen aus einer Makro-Perspektive (Dallhammer 2005).

¹⁵⁶ vgl. z.B. § 22 Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995, LGBl 23/1995 i.d.F. 88/2005, § 16 Oö. Raumordnungsgesetz 1994 LGBl. 114/1993 i.d.F. 1/2007, § 14 Salzburger Raumordnungsgesetz 1998 LGBl 44/1998 i.d.F. 96/2004

¹⁵⁷ vgl. den Begriff der „finalen Determinierung“ beschrieben u.a. in Penthaler 1990

Andere Zielsetzungen – wie soziale, umweltpolitische oder volkswirtschaftliche Ziele – müssen sich folglich den marktwirtschaftlichen Randbedingungen unterordnen. Dies trifft vor allem ein Kernziel der Raumplanung, das Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen“ (Österreichische Raumordnungskonferenz 2002 S. 72) und der Organisation der Daseinsgrundversorgung nach dieser Zielsetzung.

Zwar war der Einfluss der Raumplanung auf die Organisation der Bereitstellung der zur „Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen“ erforderlichen Infrastruktur wohl immer mehr Anspruch denn Wirklichkeit, denn die relevanten Politiken blieben weitgehend sektoral außerhalb der Raumplanung organisiert. Innerhalb des Kompetenzbereiches der Raumplanung konnte und kann letztendlich vor allem das effektiv umgesetzt werden, was im Bauverfahren exekutierbar ist (Dallhammer 2005). Jedoch wird durch das Näherrücken von öffentlicher Planung und privater Investoren bei einzelnen Vorhaben die politische Verantwortung von den politischen Entscheidungsorganen, die über Wahlen der demokratischen Kontrolle unterliegen, ein Stück weit hin zu privatwirtschaftlich organisierten Unternehmungen ohne dieser politischen Kontrollmöglichkeit verschoben. Damit sinkt auch die Steuerungsmöglichkeit der räumlichen Entwicklung über ordnungspolitische Instrumente und volkswirtschaftliche Argumente greifen weniger, wenn nach betriebswirtschaftlichen Kriterien agiert werden muss. Diesen Effekt muss man vor Augen haben, wenn die Gemeindeplanung und -politik näher mit Investoren kooperiert.

7 DIE VERHANDLUNGSPPOSITION DER GEMEINDE

Tritt nun eine Gemeinde mit einem Projektentwickler bzw. Investor in Verhandlungen über die Frage der Umwidmung von Grundstücken und der Optimierung des damit verbundenen öffentlichen Interesses, so hängt die Durchsetzbarkeit der Gestaltungsvorstellungen der Gemeindeverantwortlichen von zwei Aspekten ab:

- der „objektiven“ Attraktivität einer Gemeinde für Investoren als Standort für Großprojekte und
- der Einschätzung der Gemeindeverantwortlichen bezüglich der Attraktivität ihrer Gemeinde für Investoren als Standort für Großprojekte

Eine dynamische Gemeinde im Ballungsraum mit einer hohen Erreichbarkeit und hoher Standortgunst ist für viele potenzielle InvestorInnen attraktiv. Dementsprechend werden voraussichtlich immer wieder Vorschläge von Projektentwicklern an eine solche Gemeinde herangetragen werden. Ihr stehen damit - auch in einer zeitlichen Perspektive - Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Entwicklungsoptionen offen. Die Ablehnung eines Projektes, das ihren Vorstellungen nicht entspricht, wird daher aufgrund der hohen Nachfrage weniger problematisch sein, als in einer peripher gelegenen, wenig dynamischen Gemeinde, für die sich plötzlich ein Investor interessiert. Von dieser unterschiedlichen räumlichen Voraussetzungen hängt die Attraktivität einer Gemeinde für als Standort für Großprojekte und folglich auch eine unterschiedliche Position der Gemeinde gegenüber einem Investor ab.

Neben dieser „objektiven“ Attraktivität einer Gemeinde für Investoren als Standort für Großprojekte spielt auch die Einschätzung der eigenen Position durch die kommunalen Entscheidungsträger und -trägerinnen eine wesentliche Rolle (siehe nachfolgende Grafik):

- Schätzen die Gemeindeverantwortlichen ihre Position - trotz einer objektiv hohen Standortattraktivität für Investoren - als eher schwach ein, so werden sie auch entsprechend „schwach“ agieren, und möglicher Weise auch auf potenzielle Vereinbarungen mit den Investoren im Interesse der Gemeinde verzichten. Dadurch werden Chancen vergeben, den Investor zu einem (höheren) Beitrag für die Öffentlichkeit zu bewegen („vertane Chancen“).¹⁵⁸
- Überschätzt eine Gemeinde ihre Position, so wird sie gegenüber dem Projektwerber zu forsch auftreten und ihn vielleicht mit für ihn unannehmbaren Forderungen konfrontieren, was einen Abbruch der weiteren Projektentwicklung bedeuten kann („Gefahr überzogener Forderungen“).
- Erkennt eine Gemeindevertretung ihre objektiv „schlechte“ Position gegenüber einem potenziellen Investor, wird sie auch nicht allzu viele Forderungen stellen können, sondern eher trachten, vor

¹⁵⁸ Vgl. z.B. auch die Divergenz der Einschätzung der Position der Gemeinde Wien gegenüber Investorinnen von Seiss im Vergleich zur offensichtlichen Eigeneinschätzung, diskutiert an mehreren Beispielfällen (Seiss 2007).

allein befürchtete negative Auswirkungen vermeiden, welche sie vielleicht auch – auf langwierigerem Wege, aber um die Gefahr zeitlicher Verzögerungen für den Investor – in den Genehmigungsverfahren als Partei durchbringen könnte („eingeschränkter Verhandlungsspielraum“).

- Ist die Position der Gemeinde gut und schätzt sie diese auch so ein, bestehen hohe Chancen, mit einem Projekt durch Vereinbarungen mit dem Investor auch positive Effekte für die Allgemeinheit zu erzielen („Win-Win-Situation“).

		Einschätzung der Gemeindeverantwortlichen bezüglich der Attraktivität ihrer Gemeinde für Investoren als Standort für Großprojekte	
		niedrig	hoch
„objektive“ Attraktivität einer Gemeinde für Investoren als Standort für Großprojekte	hoch	<p>„vertane Chancen“: Gemeindeverantwortliche können ihre „gute“ Position gegenüber Investoren nicht nützen, Gemeinde könnte gegenüber Investoren „mehr“ für das öffentliche Interesse „herausholen“</p>	<p>„Win-Win-Situation“: Vereinbarung zwischen Investor und Gemeinde führt zu einem Ergebnis, bei dem beide Seiten bestmöglich profitieren</p>
	niedrig	<p>„eingeschränkter Verhandlungsspielraum“ kann zu Vereinbarungen führen, welche sich vor allem auf Reduktion negativer externer Effekte beziehen, welche in anderen Bewilligungsverfahren geprüft werden.</p>	<p>„Gefahr überzogener Forderungen“: zu offensives Auftretens einer Gemeinde gegenüber Projektentwicklern kann durch überzogene Forderungen zum Verhandlungsabbruch durch Investoren führen.</p>

Graph 1: Optionen einer Gemeinde zwischen tatsächlicher Position und eingeschätzter Position gegenüber Investoren

8 SCHLUSSFOLGERUNG

Die Frage der Umwidmung von Grundflächen durch den Gemeinderat, um ein Großprojekt eines privaten Investors zu ermöglichen, eröffnet eine Verhandlungssituation: Der künftige Projektbetreiber hat zwar keinen Rechtsanspruch auf eine bestimmte Widmung seiner Grundstücke, bietet vielfach jedoch vor allem ökonomisch positive Auswirkungen für Region und Gemeinde, und damit implizit auch für die Gemeindeverantwortlichen, die ein solches Projekt ermöglichen, was das Projekt attraktiv für eine Gemeinde macht. Gleichzeitig befürchten jedoch die kommunalen Entscheidungsträger negative externe Effekte und negative Konsequenzen bei einem Misserfolg.

Damit entsteht eine Situation, die häufig in einen Kommunikations- und Verhandlungsprozess führt, für den jedoch kein fester rechtlicher Rahmen besteht und die in den Raumordnungsgesetzen der Länder eigentlich nicht vorgesehen ist. Ob daraus eine Win-Win-Situation entstehen kann und wer letztlich am Ende als Gewinner dasteht, hängt wesentlich davon ab, ob es den Akteuren gelingt, die Gemeinsamkeiten zu erkennen und richtig auszuloten.

Ziel aus Sicht der öffentlichen Hand wird sein, die Projekte so in das kommunale und regionale Umfeld einzubetten, damit möglichst positive Spill-Over Effekte entstehen und negative externe Effekte möglichst vermeiden werden. Voraussetzung dafür ist eine realistische Einschätzung der eigenen Position gegenüber den Investoren und die Kenntnis jener Werkzeuge, welche erforderlich sind, um mit privaten Projektentwicklern auf Augenhöhe zu verhandeln und deren Denkwelten auch mitzupartizipieren. Zur Beeinflussung von im Raum ablaufenden Prozessen braucht es in der kommunalen Verwaltung und der Politik daher verstärkt die Nutzung jener Instrumente, welche die marktwirtschaftliche Logik aufgreifen.

Die Raumplanungsabteilungen der Länder und Gemeinden selbst haben wenige dieser Werkzeuge im eigenen Verfügungsbereich, läuft doch die Umsetzung der Raumplanung vor allem über das Baurecht. Nur wenige Länder haben in ihren Raumordnungs- bzw. -planungsgesetzen überhaupt die Möglichkeit von „privatwirtschaftlichen Vereinbarungen“ im Zuge des Widmungsverfahrens vorgesehen. Wenn die Planungsbehörden ihr Potenzial zur Beeinflussung der räumlichen Entwicklungen im öffentlichen Interesse erhalten oder ausbauen wollen, werden sie hinkünftig ihre Verhandlungsfähigkeiten weiterentwickeln – auch unter Beziehung professioneller Beraterinnen und Berater.

Die Frage der Flächenwidmungsänderung kann bewusst als Möglichkeit wahrgenommen werden, um öffentliche Interessen mit privaten Interessen zu verbinden. Bei Übereinstimmung von privaten Zielsetzungen der Investoren und Zielsetzungen der öffentlichen Hand kann dann versucht werden, diese Chance für eine Projektoptimierung zu nutzen.

Werden Kommunikations- und Verhandlungsprozesse von der öffentlichen Hand bewusst als Entwicklungsinstrument eingesetzt und mit den entsprechenden fachlichen Kapazitäten ausgestattet, so kann auch sichergestellt werden, dass solche Großprojekte nicht wie Ufos mit schaurig-schöner Faszination betrachtet werden, sondern als eine Chance für die Entwicklung einer Gemeinde und einer Region, die es zu prüfen und im öffentlichen Interesse zu optimieren gilt.

9 LITERATUR

- AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2002). Infoblätter zur örtlichen Raumordnung. – o.O.
- BÖKEMANN, Dieter (1982): Theorie der Raumplanung. - Wien.
- DALLHAMMER, Erich (2005): PPP verändert Koordinatensystem der Raumplanung. – Forum Raumplanung, Zeitschrift der Österreichischen Gesellschaft für Raumplanung, Heft 2/2005.
- DALLHAMMER, Erich (2004): „Wonderworld X“ A sustainable leisure park in the Vienna Region? Spatial impact assessment for mega-projects. – Critical Planning, Journal of the UCLA Department of Urban Planning, volume 11, S. 83 - 97.
- GROSSMANN, B; HELMSTEIN, Ch. (2002): Kostenersparnis bei Verfahrensbeschleunigung der UVP. IHS-Studie. Wien.
- KANONIER, Arthur (1999): Investorenplanung im österreichischen Raumordnungsrecht. – Forum Raumplanung, Heft 1, S. 18-28.
- ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (2002): Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001. - ÖROK-Schriftenreihe Bd. 163, Wien.
- PENTHALER, Peter (1990): Raumordnung und Verfassung (3). – Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Bd. 30. Wien.
- SEISS, Reinhard (2007): Wer baut Wien? - Wien.