

An den Landrat

Glarus, 27. August 2024

Verordnung zu den Kriterien für die Entwicklung von Flächen und Immobilien

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Standortförderung des Kantons Glarus verfolgt das Ziel, ein nachhaltiges Wachstum der Volkswirtschaft zu unterstützen, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und die Standortqualität zu verbessern. Hierzu soll der Kanton gemäss Beschluss der Landsgemeinde 2023 nicht mehr nur Finanzhilfen gewähren können, sondern auch eine aktive Bodenpolitik in Form eines Flächenmanagements betreiben. Dieses unterstützt Unternehmen in ihrer Entwicklung, insbesondere bei der Erfüllung ihrer räumlichen Bedürfnisse, nachhaltig. Dank des Flächenmanagements sollen im Kanton Glarus möglichst wertschöpfungsintensive Arbeitsplätze entstehen.

Nach Artikel 15 Absatz 1 des Gesetzes über die Standortförderung (Standortförderungsgesetz) bestimmt der Landrat die Kriterien für die Entwicklung von Flächen und Immobilien zur Bereitstellung von Betriebsflächen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe g. Er kann die Entwicklung dadurch aktiv mitgestalten. Dazu wurde die vorliegende Verordnung zu den Kriterien für die Entwicklung von Flächen und Immobilien (VKEF) erarbeitet. Sie regelt insbesondere das Verfahren sowie die Kriterien für die angestrebte Entwicklung. Zur Ermittlung dieser Kriterien wird in einem ersten Schritt die Praxis anderer Kantone analysiert. Anschliessend werden die gewonnenen Erkenntnisse auf den Kanton Glarus übertragen und für die eigene Praxis nutzbar gemacht.

2. Praxisvergleich anderer Kantone

Die Praxis in anderen Schweizer Kantonen bietet eine gute Grundlage für die Entwicklung eigener Richtlinien im Kanton Glarus. Ein besonderer Fokus soll dabei auf die in vielerlei Hinsicht mit dem Kanton Glarus vergleichbaren Bergkantone Graubünden und Uri gelegt werden. Diese haben in den letzten Jahren Flächen erworben, entwickelt, anschliessend an private Investoren abgegeben und damit eine namhafte Anzahl an Arbeitsplätzen schaffen können. Ergänzend werden Initiativen und Projekte in weiteren Kantonen aufgezeigt.

2.1. Graubünden

Die rechtlichen Grundlagen für das Flächenmanagement im Kanton Graubünden sind in Artikel 8 des Gesetzes über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in Graubünden (Wirtschaftsentwicklungsgesetz, GWE) und in Artikel 5 der Verordnung über die Förderung

der wirtschaftlichen Entwicklung in Graubünden (Wirtschaftsentwicklungsverordnung, WWE) geregelt. Demnach kann der Kanton an Standorten mit volkswirtschaftlichem Potenzial die Verfügbarkeit von Grundstücken zur wirtschaftlichen Entwicklung sicherstellen. Dazu kann er nach Anhörung der Standortgemeinde Grundstücke erwerben, erschliessen und Dritten übertragen. Als Standorte mit volkswirtschaftlichem Potenzial gelten solche, an denen die Voraussetzungen für eine industrielle oder touristische Entwicklung gegeben sind. Die Erschliessung dieser Grundstücke muss den Bedürfnissen der Nutzung entsprechen und eine hohe Qualität aufweisen. Zudem müssen die Gesamtinvestitionen in solche Grundstücke eine angemessene Kapitalrentabilität aufweisen. Die Übertragung von Grundstücken erfolgt im Baurecht oder zu Eigentum an:

- Unternehmen, die eine besondere Wertschöpfungsintensität und eine hohe Produktivität aufweisen;
- Institutionen, die zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons beitragen; oder
- Unternehmen, Institutionen oder Trägerschaften für touristische Vorhaben, die in der regionalen Standortentwicklungsstrategie enthalten sind.

Darüber hinaus entwickelte der Kanton Graubünden ein komplexes Instrumentarium, um geeignete Gebiete für die Entwicklung zu identifizieren und eine abgestimmte Entwicklung auf kommunaler, regionaler und kantonaler Ebene sicherzustellen. Das Flächenmanagement und eine aktive Bodenpolitik bilden Teile davon. Aus diesem Konzept können anhand der Kriterien für die Übertragung von Grundstücken an Unternehmen Rückschlüsse gezogen werden auf die Ziele und Entwicklungskriterien für die Flächen im Eigentum des Kantons, die für die vorliegende landrätliche Verordnung hilfreich sein können.

2.1.1. Kriterien für die Übertragung von Grundstücken an Unternehmen

Im Kanton Graubünden gelten folgende Kriterien für die Übertragung von Grundstücken an Unternehmen:

- Das Vorhaben des interessierten Unternehmens ist exportorientiert.
- Es weist eine hohe volkswirtschaftliche Wertschöpfung aus, wobei von folgender Definition ausgegangen wird: Die erwartete, durch das Unternehmen zu erbringende Bruttowertschöpfung pro Mitarbeiter/-in oder der erwartete, an die Mitarbeitenden des Unternehmens zu entrichtende Medianlohn soll mehrheitlich höher liegen als:
 - die durchschnittliche Bruttowertschöpfung pro Mitarbeitende/n im produzierenden Sektor in der Schweiz (derzeit rund 160'000 Fr.); bzw.
 - als der Medianlohn pro Mitarbeitende/n im produzierenden Sektor in der Grossregion Ostschweiz (derzeit rund 6000 Fr. pro Monat).
- Das interessierte Unternehmen verfügt aufgrund der üblichen Beurteilungskriterien über eine gute Bonität.
- Als Zielgruppe zu verstehen sind:
 - Unternehmen mit produktiven oder produktionsnahen Dienstleistungsbetrieben;
 - Unternehmen mit internationaler Hauptquartierfunktion, nationale und internationale Stützpunkte und dergleichen;
 - vorzugsweise technologieorientierte, innovative und emissionsarme Unternehmen.
- Nutzungen, die einen grossen Landbedarf im Verhältnis zur Wertschöpfung und eine vergleichsweise geringe Anzahl der damit verbundenen Arbeitsplätze aufweisen (wie Lagerhallen, Verkaufsgeschäfte, Logistikbetriebe, Abstellplätze und dergleichen) sind grundsätzlich nicht zulässig. Diesbezüglich macht der Kanton Graubünden die Auflage von mindestens 80 Vollzeitäquivalenten pro Hektare. Diese Vorgabe ist jedoch nicht auf die Stockwerksfläche gerechnet und gilt nur für den «Industriepark Vial».
- Die Vereinbarkeit der Unternehmenstätigkeit mit der regionalen Ausrichtung (u. a. Standortentwicklungsstrategie) ist zu berücksichtigen.
- Die Grundstücke werden zu Marktkonditionen an Unternehmen übertragen.

2.1.2. Umsetzungsprojekte

Aktuell entwickelt der Kanton Graubünden drei Industrieareale aktiv. Das grösste Projekt ist das ehemalige Sägerei-Areal in Domat/Ems, das 2015 erworben und nun als «Industriepark Vial» laufend entwickelt wird. Es handelt sich mit 215'000 Quadratmetern um die grösste reine Industriezone Graubündens und zugleich um eine der grössten erschlossenen Industriezonen der Schweiz. Angeboten werden aktuell rund 150'000 Quadratmeter sofort verfügbares Industrieland für innovations- und exportorientierte Unternehmen in den Bereichen Life Science, Medizintechnik (Medtech), Biowissenschaften, Maschinenbau, Sensorik, Elektronik, Chemie/Kunststoffe, Informations- und Kommunikationstechnologien und weiteren Hightech-Industrien. 2018 erfolgte mit dem US-amerikanischen Medtech-Unternehmen Hamilton Ems AG die erste Ansiedelung.

2.1.3. Fazit

Die gesetzlichen Regelungen im Kanton Graubünden fallen relativ schlank aus. Sie werden indes durch sehr umfangreiche Empfehlungen für die Umsetzung ergänzt, die eine zielkonforme Anwendung sicherstellen sollen.

Der Kanton Graubünden stellt bei der Vergabe der eigenen Flächen Anforderungen an die Wertschöpfung sowie an die Anzahl von Arbeitsplätzen im Verhältnis zur Fläche. Erwerb und Entwicklung erfolgen nach Anhörung der Standortgemeinde. Das erscheint sinnvoll, da die Gemeinden wichtige Partnerinnen bei der Umsetzung sind.

Die anzusiedelnden Unternehmen sollen produktionsnah ausgerichtet sein und eine überdurchschnittliche Bruttowertschöpfung pro Mitarbeiter/-in erreichen. Weiter wird deutlich, dass die Entscheidung über die Zuteilung der Flächen durch Präferenzen bezüglich Umwelteinflüssen, Innovation und technologischer Ausrichtung beeinflusst wird. Da die meisten Vorgaben in Form von Empfehlungen geregelt sind und sich die gesetzlichen Bestimmungen auf Zielvorgaben und Leitplanken beschränken, bleibt auf Vollzugsebene genügend Handlungsspielraum für eine standortgerechte Förderung.

2.2. Uri

In Uri kann der Kanton gemäss Artikel 10 des Wirtschaftsförderungsgesetzes (WFG) Grundstücke und Betriebsstätten für die Weiterentwicklung bestehender sowie für die Ansiedlung neuer Unternehmen erwerben, vermitteln, veräussern oder in einer anderen Rechtsform zur Verfügung stellen. Weitere konkretisierende Bestimmungen wurden nicht erlassen. Der Regierungsrat entscheidet über die Abgabe von Flächen. Auf dieser Basis erwarb der Kanton Uri im Rahmen des seit 2010 verfolgten Grossprojekts «Entwicklungsschwerpunkt Urner Talboden» das rund 12 Hektaren grosse Gelände «Werkmatt Uri» in der Gemeinde Altdorf. Es handelt sich dabei um eine der letzten wichtigen Landreserven im Urner Talboden von hoher strategischer Bedeutung.

Der Kanton Uri legte damit die Grundlage für eine geordnete, an den kantonalen Zielen ausgerichtete Entwicklung des Wirtschaftsstandortes. Die konzeptionellen Arbeiten (Testplanung und Arealentwicklung) erfolgten unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus einer Fallstudie der ETH Zürich, welche die Raumentwicklung des gesamten unteren Reusstals bearbeitet hatte. Parallel lief die Umsetzung der NEAT und der Ausbau des neuen Kantonsbahnhofs sowie des neuen arealeigenen Autobahn-Halbanschlusses. Seit Ende 2017 werden schrittweise Parzellen auf dem Areal verkauft und bebaut. Der 2014 vom Urner Regierungsrat genehmigte Quartiergestaltungsplan (QGP) und weitere Planungsinstrumente sollen eine sichere Grundlage bilden für die rasche, zielgerichtete und hochwertige Entwicklung des Areals im Sinne der öffentlichen Hand. Der QGP-Perimeter umfasst insgesamt 123'659 Quadratmeter, wovon rund 83'000 Quadratmeter für Neubauten zur Verfügung stehen. Die denkmalgeschützten Bauten von Züblin und Maillart bleiben als Wahrzeichen der «Werkmatt Uri» erhalten und können in geeigneter Form genutzt werden.

Während die obgenannten denkmalgeschützten Bauten von einem privaten Kunstsammler als Ausstellungsräume erworben wurden, sollen in der ehemaligen Kornlagerhalle ein Hotel, ein Restaurant, ein Fitnesscenter, Kulturräume, Einkaufsmöglichkeiten und Co-Working-Spaces Einzug halten. Gegenüber soll auf der grünen Wiese ein fünfstöckiges Gewerbegebäude entstehen. Insgesamt sind rund 9000 Quadratmeter Geschossfläche geplant. Der Baurechtsvertrag hierzu wurde im Jahr 2023 unterzeichnet. Gemäss Planung sollen auf dem Gebiet rund 1000 neue Arbeitsplätze in zukunftsorientierten Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben geschaffen werden. Einstweilen werden verschiedene Objekte zur Zwischennutzung angeboten. Eigentümer der Zwischennutzungsobjekte bleibt der Kanton Uri. Er strebt mit den temporären Angeboten einen sinnvollen Gebrauch und eine Belebung des Areals an. Die Zwischennutzung soll kostendeckend ohne Investitionen und ohne primäres Renditeziel erfolgen.

Die in der Arealentwicklung und Testplanung festgelegte strategische Ausrichtung der «Werkmatt Uri» wurde mittels Sonderbauvorschriften im QGP festgehalten und sichert die Entwicklung nach den Vorgaben der öffentlichen Hand.

2.2.1. Kriterien für die Übertragung von Bauparzellen der «Werkmatt Uri» an Unternehmen

Folgende Kriterien gelten für die Übertragung von Bauparzellen der «Werkmatt Uri» an Unternehmen:

- Die Bauvorschriften stellen eine verdichtete sowie städtebaulich überzeugende Nutzung sicher.
- Das Unternehmen muss eine dem Nutzungsprofil des Baufelds entsprechende Arbeitsplatzdichte erfüllen. Diese wird auf die Stockwerke hochgerechnet.
- Eine konkrete Aufzählung unerwünschter Nutzungen regelt, welche Nutzungen auf dem Areal ausgeschlossen werden. Nicht zulässig sind:
 - Betriebe mit einem sehr hohen Flächenbedarf pro Arbeitsplatz und Betriebe mit grossen Emissionen;
 - Freizeitbetriebe mit mehr als 500 Quadratmeter Verkaufs- bzw. Freizeitfläche, ausgenommen betriebsbezogene Verkaufsflächen bis zu einer Fläche von maximal 1000 Quadratmeter;
 - Wohnungsbau.
- Es wird eine möglichst hohe Wertschöpfungsintensität des Betriebes angestrebt.

2.2.2. Fazit

Wie sich am Beispiel der «Werkmatt Uri» zeigt, verzichtet der Kanton Uri auf die Definition allgemeiner Vorgaben und verfolgt eine auf den Standort und Kontext bezogene Entwicklung seiner Areale. Dazu wurden im QGP zur «Werkmatt Uri» verbindliche Richtlinien zur baulichen Verdichtung, Arbeitsplatzdichte pro Stockwerk sowie erlaubte Nutzungen festgehalten. Es wird Wert gelegt auf eine qualitative Entwicklung unter Wahrung des kulturellen Ortsbezugs. Darüber hinaus wurde mit dem Autobahn-Halbanschluss und dem Halt der Intercity-Züge (IC2 Zürich–Lugano) besonderer Wert auf einen optimalen Anschluss des Areals an die nationale Verkehrsinfrastruktur gelegt. Diese Massnahmen erhöhen das Einzugsgebiet für potenziellen Fachkräften und steigern so die Attraktivität des Areals erheblich. Die Absicht, möglichst wertschöpfungsintensive Unternehmen anzusiedeln, ist festgehalten, wobei auf starre Vorgaben bezüglich Wertschöpfung verzichtet wird.

2.3. Initiativen in weiteren Kantonen

2.3.1. Aargau

Der Kanton Aargau verfügt zurzeit noch über keine gesetzliche Grundlage für ein aktives Flächenmanagement. Auf regionaler Ebene wurde mit Unterstützung der Neuen Regionalpolitik (NRP) des Bundes ein Arbeitszonenmanagement eingeführt. Dieses bildet die Grundlage für ein systematisches Flächenmanagement. Anschliessend wurden detaillierte Informationen über verfügbare Flächen erhoben mit dem Ziel, die Qualität und Effizienz der Vermittlung von

Flächen in der Arbeitszone an Unternehmen in Zusammenarbeit mit den Grundeigentümern zu verbessern. Die Vermittlung von Flächen ist oft zeitkritisch, sodass der Zugriff auf eine aktuelle Flächen- und Grundeigentümer-Übersicht von grundlegender Bedeutung ist.

Die eigentliche Arealentwicklung liegt jedoch grundsätzlich in der Zuständigkeit der Gemeinden. Allerdings haben die Gemeinden nicht immer die finanziellen und personellen Ressourcen, um dieser Aufgabe zeitgerecht nachzukommen. Aus diesem Grund unterstützt der Kanton Aargau sie bei der Entwicklung von Standorten mit hohem Potenzial. Damit will er die Gemeinden entlasten und die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons vorantreiben.

2.3.2. *Freiburg*

Im Kanton Freiburg wurde Ende 2020 für den Erwerb, die Erschliessung und die Bereitstellung von Gewerbeflächen gestützt auf das Gesetz über die aktive Bodenpolitik (ABPG) die selbstständige kantonale öffentlich-rechtliche Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB) gegründet. Gleichzeitig wurde ein Fonds für die aktive Bodenpolitik mit 100 Millionen Franken geöfnet, um die Aktivitäten der KAAB zu finanzieren. Darüber hinaus wurden dieser die drei im Eigentum des Kantons befindlichen Areale AgriCo, La Maillarde und Pré-aux-Moines mit einer Gesamtfläche von 50 Hektaren und einem Gesamtwert von 37 Millionen Franken übertragen. Die Hauptaufgabe der KAAB besteht darin, Arbeitsplätze im Kanton Freiburg zu schaffen, indem sie den Unternehmen erschlossene, funktionelle Grundstücke bereitstellt, die den kantonalen Nachhaltigkeitsanforderungen gerecht werden. Sie hält ausserdem nach Gelegenheiten zum Kauf weiterer Grundstücke von potenziell kantonaler Bedeutung, welche die aktive Bodenpolitik des Staates stärken könnten, Ausschau. Schliesslich muss die Anstalt dafür sorgen, dass sie und die von ihr verwalteten Areale mittelfristig die finanzielle Unabhängigkeit erreichen. Die KAAB unterstützt überdies auf Anfrage die Regionen bei der Umverteilung von Arbeitszonen. Sie soll als Bindeglied die unternehmerischen und raumplanerischen Erfordernisse auf einen Nenner bringen.

Die KAAB soll völlig neuartige Industrieareale entwickeln, die nicht mehr bloss den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Unternehmen Rechnung tragen, sondern darüber hinaus öffentlich zugängliche Orte sind, die zum Verweilen einladen und sich harmonisch in ihre Umwelt einfügen. Es wird also eine gemischte Arbeitsnutzung (Gewerbe, Büros, Dienstleistungen, Begegnungs- und Freizeiträume usw.) angestrebt. Der Energiebedarf soll mit der Zeit vollständig durch lokal produzierte erneuerbare Energien gedeckt werden.

Der Kanton Freiburg erwartet, dass die Entwicklung der Areale durch die KAAB den Investoren den gewünschte schnellen Markteintritt ermöglicht, indem während des Prozesses keine politischen Akteure mehr konsultiert werden müssen. Zudem soll die Organisation langfristig bis zu 1 Million Franken Gewinn pro Jahr für den Kanton erwirtschaften. Dabei darf die KAAB nur bei Flächen aktiv werden, sofern diese aus Sicht des Kantons strategisch relevant sind und der Eingriff nicht Private oder bodenpolitischen Aktivitäten von Gemeinden konkurrenziert. Freilich haben verschiedene Gemeinden und Regionen ihr Interesse an einer Verwaltung der eigenen Flächen durch die KAAB bereits angemeldet. Die KAAB hält es zudem für wahrscheinlich, dass in Zukunft eine kantonsübergreifende Entwicklung von Arbeitszonen sinnvoll ist, insbesondere in Regionen wie der Broye, welche bereits heute Teil eines überkantonalen Wirtschaftsraums ist.

In den Standort La Maillarde in Romont wurden seit Beginn der Arbeiten rund 27 Millionen Franken investiert. Ab 2025 sollen dort von Rolex rund 250 Arbeitsplätze geschaffen werden, bevor sich der Genfer Luxusuhrenhersteller 2029 in Bulle niederlässt, wo er über 1 Milliarde Franken investieren und mehr als 2000 Arbeitsplätze schaffen wird. In Romont wird Rolex rund 30 Millionen Franken investieren, um zwei Hallen an seine Bedürfnisse anzupassen. Der Standort La Maillarde ist gemäss der KAAB nun bis auf eine noch zu bebauende Parzelle von 10'000 Quadratmetern vollständig belegt.

2.3.3. Projekt «WILWEST»

Einen Spezialfall bildet das Entwicklungsprojekt «WILWEST» der Kantone St. Gallen und Thurgau. Das Bauland liegt im Kanton Thurgau, befindet sich jedoch im Eigentum des Kantons St. Gallen. Der Kanton Thurgau und der Kanton St. Gallen möchten mit dem Projekt «WILWEST» die wirtschaftliche Entwicklung der Region Wil stärken. Im ursprünglichen Projekt plante der Kanton St. Gallen die Entwicklung des Areals mit einer schrittweisen Abgabe von Bauparzellen an Unternehmen. Parallel dazu hätte sich der Kanton St. Gallen ebenfalls schrittweise aus der für das Projekt gegründeten Betriebsgesellschaft zurückgezogen.

Die Parteien hatten auf einen Mechanismus zur Aufteilung des Steueraufkommens verzichtet, da das Projekt positive Effekte auf den ganzen Wirtschaftsstandort Wil und die umliegende Region gehabt hätte. Da sich das St. Galler Stimmvolk gegen eine Erschliessung, Entwicklung und Vermarktung durch den Kanton St. Gallen aussprach, prüft der Kanton Thurgau nun den Kauf sowie die eigenständige Entwicklung des Areals. Sollten die Kantonsparlamente dem Landkauf bzw. -verkauf zustimmen, plant der Kanton Thurgau für den Arealteil Sirnach Kriterien, etwa zur Arbeitsplatzdichte, in den Zonenvorschriften festzuschreiben, damit die arbeitsplatzintensive Nutzung sichergestellt werden kann.

3. Erkenntnisse für den Kanton Glarus

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass das aktive Flächenmanagement vielerorts in der Schweiz ein Schwerpunktthema bildet, das mit vielen Ressourcen intensiv betrieben wird. Es lässt sich ebenfalls erkennen, dass eine Zusammenarbeit über Kantonsgrenzen hinweg in Zukunft an Bedeutung gewinnen könnte. Nebst den eigentlichen Kriterien für die Entwicklung der Flächen zeigt sich, dass das Verfahren ebenso essenziell ist und deshalb eine entsprechende Regelung sinnvoll scheint. Denn die Frage nach dem Was lässt sich in einem derart komplexen Prozess nicht isoliert vom Wie beantworten.

3.1. Qualitätssicherndes Verfahren

Eine Analyse der implementierten Instrumente in den genannten Kantonen zeigt, dass die optimale Nutzung und damit qualitative Entwicklung der strategisch relevanten Flächen regelmässig mit einem qualitätssichernden Verfahren (z. B. Studienauftrag, Testplanung usw.) und damit unter Berücksichtigung des lokalen und regionalen Kontextes ermittelt wird. Unter einem qualitätssichernden Verfahren wird ein systematischer Ansatz zur Sicherstellung der Qualität von Produkten, Prozessen oder Dienstleistungen verstanden. Im Kontext des Flächenmanagements und der Entwicklung und Transformation von Flächen zielt es darauf ab, die regelmässig besonders komplexe Planung einer Arealentwicklung auf eine solide Basis zu stellen, die den definierten Zielen entspricht. Darüber hinaus unterstützt es eine transparente und nachvollziehbare Entscheidungsfindung sowie eine erfolgreiche Umsetzung, indem entscheidende Fragen zu komplexen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen frühzeitig thematisiert werden können.

Es gibt mittlerweile eine Vielzahl etablierter Verfahren, die situationsbedingt je nach Fragestellung herangezogen werden können. Besonders verbreitet ist im vorliegenden Zusammenhang der Studienauftrag. Diese bewährte Methode bietet insbesondere bei komplexen Aufgabenstellungen Vorteile. Der Dialog zwischen Planern und Jury ermöglicht eine umfassendere Analyse und die Entwicklung passgenauer Lösungen. Im Fall einer Testplanung treten zusätzlich die Planer untereinander in einen Dialog, was differenzierte Aufgabenteilungen ermöglicht.

Diese Verfahren können noch differenziert werden, je nachdem, ob eine Auftragsvergabe – an einen Planer und/oder Umsetzer – oder aber eine grundsätzliche Lösungssuche in einer sehr frühen Projektphase im Mittelpunkt stehen.

Ziel des qualitätssichernden Verfahrens ist es letztlich, mit Rücksicht auf die vorhandenen Entwicklungskriterien die strategische Ausrichtung des Areals und die zu treffenden Massnahmen für die bauliche Entwicklung zu ermitteln.

Abbildung 1. Übersicht qualitätssichernde Verfahren (Quelle: Ecoptima AG, Bern)

| Wettbewerb z.B. nach Ordnung SIA 142 | | | Studienauftrag z.B. nach Ordnung SIA 143 | | | | Freie Verfahren | | | | | Beschaffungen z.B. nach ÖBG/ÖBV | | | |
|---|--------------------|----------------------------|---|----------------|------------------------|------------------------|--------------------|------------------|--------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------------------|---------------------------------|---------------------|--|
| Planungs-Wettbewerb | | Gesamtleistungs-Wettbewerb | Planungs-Studie | | Gesamtleistungs-Studie | Test-Planung | Workshop-Verfahren | Experten-Atelier | Charette-Verfahren | Planerwahl-Verfahren | Investoren-Wettbewerb | Offene / selektive Offert-Konkurrenz | Offert-Konkurrenz auf Einladung | Freihändige Vergabe | |
| Ideen-Wettbewerb | Projekt-Wettbewerb | | Ideen-Studie | Projekt-Studie | | | | | | | | | | | |
| anonym | | | offen | | | | offen | | anonym / offen | | offen | | | | |
| mehrere Teams | | | | | | ein / mehrere Anbieter | ein Team | mehrere Anbieter | | | mehrere Anbieter | | ein / mehrere Anbieter | | |

3.2. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Aufgrund des stark standortbezogenen Kontextes und den raumplanerischen Komponenten im Flächenmanagement ist eine gute Zusammenarbeit mit den Gemeinden und weiteren relevanten Akteuren unerlässlich. Die anzusiedelnden Unternehmen sind als Kunden und Partner ebenso kontext- und kompetenzgerecht miteinzubeziehen, zumal die Entwicklung mitunter bedürfnisorientiert erfolgen soll. Denkbar ist auch eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen in Grenzgebieten, zumal die Standortentwicklung sich über die Kantonsgrenzen hinaus auswirkt, womit es sich lohnen kann, sich entsprechend einzubringen. Die Form der Zusammenarbeit soll situativ bestimmt werden können.

3.3. Entwicklungskriterien

Der Kanton verfolgt mit der aktiven Bodenpolitik das Ziel, die Wirtschaftsentwicklung im Kanton zu fördern, indem neue und bestehende Unternehmen bei der Erfüllung ihrer räumlichen Bedürfnisse unterstützt und dadurch Arbeitsplätze geschaffen werden können. Dieses Ziel definiert damit die angestrebte Richtung für die Entwicklung, wobei zu beachten ist, dass der Kanton bei seiner raumwirksamen Tätigkeit auch die übrigen öffentlichen Interessen, darunter die Umsetzung der kantonalen Raumplanungspolitik, bestmöglich zu verfolgen hat, wenn er erworbene Grundstücke zum vorgenannten Zweck bewirtschaftet, Areale aufwertet und sie für die Wirtschaftsakteure bereitstellt.

Die in Ziffer 5 detailliert erläuterten Kriterien stehen in einem engen Zusammenhang mit den angestrebten Zielen einer Entwicklung, da sie diese konkretisieren und messbar machen. Sie geben vor, welche Eigenschaften oder Merkmale eine Entwicklung aufweisen muss, um als erfolgreich zu gelten. So dienen sie der Orientierung und Steuerung der Entwicklung.

So sollen Grundstücke erschlossen und funktionell sein sowie den kantonalen Anforderungen im Sinne des Drei-Säulen-Prinzips einer nachhaltigen Entwicklung gerecht werden. Das Drei-Säulen-Prinzip umfasst die drei Bereiche Ökonomie, Gesellschaft und Ökologie. Für die Entwicklung bedeutet das, dass nebst den ökonomischen Aspekten (z. B. Profitabilität, Wertschöpfung), die gesellschaftlichen (z. B. Steigerung Wohn- und Lebensqualität) ebenso beachtet werden wie die ökologischen (z. B. Ressourcenschonung, ökologische Aufwertung). Angestrebt wird letztlich eine hohe Standortqualität des Kantons und der Gemeinden für Unternehmen, deren Arbeitskräfte und die Bevölkerung.

Die Kriterien sind sinnvollerweise aufgrund des Leitliniencharakters und der dynamischen Entwicklung nicht abschliessend zu formulieren.

4. Vernehmlassungsverfahren

4.1. Vorgehen und Rücklauf

Der Regierungsrat beauftragte das Departement Volkswirtschaft und Inneres am 4. Juni 2024 mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens. Die Vernehmlassung dauerte bis am 9. August 2024. Zwei Teilnehmenden wurde die Frist bis zum 15. August 2024 erstreckt. Insgesamt gingen 15 Rückmeldungen ein, wobei sechs Vernehmlassungsteilnehmende ihren Verzicht mitgeteilt haben. Entsprechend konnten neun Stellungnahmen ausgewertet werden.

4.2. Vernehmlassungsergebnisse

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst die Stossrichtung der Vorlage, insbesondere die ausgewogene Gewichtung der unterschiedlichen Interessen im Zusammenhang mit der Flächennutzung im Kanton. Die vorgeschlagenen Kriterien ermöglichten eine Gesamtbetrachtung und beschränkten sich nicht auf allenfalls kurzfristigen, rein wirtschaftlichen Nutzen.

Die Gemeinden betonten die Wichtigkeit der Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen bei der Entwicklung von Flächen und Immobilien der öffentlichen Hand. Dabei seien die Kompetenzen und Zuständigkeiten nach Möglichkeit klar zu reglementieren, wobei Rücksicht zu nehmen sei auf die personellen und finanziellen Ressourcen der Gemeinden. Die Gemeinde Glarus Nord verwies auf ihre positiven Erfahrungen im Zusammenhang mit qualitätssichernden Verfahren bei der Entwicklung eigener Liegenschaften (Entwicklungsschwerpunkte Biäsche und Flugplatz Mollis).

Neben verschiedenen wertvollen Hinweisen zu einzelnen Artikeln wurden insbesondere folgende Anpassungen bzw. Ergänzungen gewünscht:

Verfahren:

- Stärkerer Einbezug der Gemeinden bei der Entwicklung;
- Fokussierung auf die Realisierbarkeit;
- Prüfung eines Organisationsreglements zwecks Definition der Zuständigkeiten und Kompetenzen der verschiedenen Akteure im Planungsverfahren;
- Gebot eines partizipativen Verfahrens im Rahmen der Planung im Sinne einer Soll- statt einer Kann-Formulierung;
- qualitätssichernde Verfahren beschränken auf zwingend nötige Anwendungsfälle.

Kriterien:

- Kriterien nicht nur für die Entwicklung, sondern explizit auch für den Kauf anwendbar erklären;
- Beschränkung des Kriterienkatalogs auf die «wirklich notwendigen» Kriterien wie im Kanton Graubünden (Standort, Erschliessung, Rentabilität, Produktivität);
- stärkere Gewichtung der Interessen von Gesellschaft und Umwelt gegenüber jenen der Wirtschaft;
- explizite Nennung zusätzlicher ökologischer Kriterien wie «haushälterischer Umgang mit Bauland und Innenentwicklung» sowie «Klimaverträglichkeit bzw. Nachhaltigkeit»;
- Höhe der Emissionen nicht nur als Ausschlusskriterium verwenden, sondern bei der Entwicklung miteinbeziehen, um besser und breiter Einfluss nehmen zu können;
- bei Bruttowertschöpfung und Medianlohn massgebliche Datenquelle erwähnen.

Weitere Punkte:

- Sanktionsmassnahmen für den Fall, dass Vorgaben durch Unternehmen nicht umgesetzt werden;
- Vorkaufsrecht reglementieren im Falle eines Konkurses oder Wegzugs von Unternehmen;
- bei Vergabe ein Baurecht als Grundsatz verankern – vor Verkauf zu Eigentum;
- Marktverzerrung verhindern durch angemessene bzw. marktkonforme Preisgestaltung.

4.3. Würdigung

Die Vernehmlassungsergebnisse wurden kritisch gewürdigt und der Verordnungsentwurf sowie die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen an verschiedensten Stellen präzisiert und ergänzt. So wurde etwa die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure bei der Entwicklung, darunter die Gemeinden und die verschiedenen kantonalen Stellen, konkretisiert.

Am qualitätssichernden Verfahren wird im Grundsatz festgehalten. Dieses soll nicht lediglich in Ausnahmefällen, in denen sich ein solches zwingend aufdrängt, herangezogen werden. Eine solche Einschränkung wäre schwer umzusetzen und zudem wenig sinnvoll, da die Wahl des jeweiligen Verfahrens ausreichenden Spielraum für fallbezogene Entscheidungen bietet. Gemeinden wie Glarus Nord wenden solche Verfahren standardmässig bei der Entwicklung strategisch wichtiger Grundstücke an. Es wäre nicht zielführend, wenn der Kanton hier andere Vorgaben machen würde. Auch eine Kann-Formulierung soll den Grundsatz deshalb nicht relativieren. Da sich die Entwicklung von Flächen und Immobilien durch den Kanton auf strategisch relevante und daher wichtige Objekte beschränkt, gebietet dies auch der Grundsatz der Sorgfalt.

Mit Blick auf die klaren Vorgaben in Artikel 15 Absatz 1 des Standortförderungsgesetzes, die sich auf die Kriterien für die Entwicklung von Flächen und Immobilien beschränken, wird darauf verzichtet, sie auf den Kauf und die Veräusserung (Vorkaufsrechte, Vergabe im Baurecht oder Veräusserung zu Eigentum usw.) auszuweiten. Dennoch beeinflussen sie logischerweise die vor- und nachgelagerten Schritte, die vom Regierungsrat bzw. auf Vollzugsebene zu regeln sind. Das muss indes nicht explizit festgehalten werden (Art. 14 Abs. 1 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 Bst. g Standortförderungsgesetz).

Da die Vorlage generell als ausgewogen bewertet wird, ein Programmartikel mit Leitbildfunktion die Stossrichtung vorgibt und die Aufzählung der Kriterien im Übrigen nicht abschliessend ist, wird auch auf die Implementierung weiterer Kriterien (z. B. Biodiversität) verzichtet. Eine Beschränkung der Kriterien wird ebenfalls als nicht zweckdienlich erachtet. Die Übernahme der Kriterien des Kantons Graubünden wäre nicht sachgerecht, da dieser im Vollzug mit einem sehr umfassenden Handbuch arbeitet und der Gesetzgeber im Übrigen die Regelung der Entwicklungskriterien dem Landrat übertragen hat.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 1; Verfahren

Die Entwicklung der aus strategischer Sicht relevanten Flächen soll standortbezogen erfolgen. Ein Miteinbezug der betroffenen Gemeinden ist dabei unerlässlich, zumal sie als Planungs- und Baubewilligungsbehörden, teilweise auch als Landeigentümerinnen in die Planung und spätere Umsetzung von Bauvorhaben involviert sind. Der Regierungsrat setzt hierzu nach Absatz 1 in der Regel eine Projektorganisation ein, welche mindestens die relevanten kantonalen Fachstellen, die Standortgemeinde und nach Bedarf weitere Entwicklungspartner umfasst. Es gilt sicherzustellen, dass die Planung der verschiedenen staatlichen Ebenen aufeinander abgestimmt ist.

Die Gemeinden verfügen über eigene Kompetenzen im Bereich der Wirtschaftsförderung, sind indes aufgrund unterschiedlicher personeller Kapazitäten und finanzieller Ressourcen in diesem Bereich unterschiedlich aufgestellt. Auch dies ist bei der Planung zu berücksichtigen.

Die Auswahl des geeigneten Qualitätssicherungsverfahrens (z. B. Studienauftrag, Testplanung) ist abhängig von der jeweiligen Ausgangssituation. Ziel ist die optimale Nutzung und damit eine qualitative Entwicklung im Sinne der gesetzlichen Vorgaben. Die damit verbundenen Kosten sind gut investiert, da sie die Erarbeitung zielvorgabengerechter Lösungen bei komplexen planerischen Aufgaben sicherstellen. Zudem dienen sie der Effizienz, indem Fehler und Nachbesserungen vermieden werden können, und der Transparenz, zumal der Qualitätssicherungsprozess gut dokumentiert wird, was Nachvollziehbarkeit und Vertrauen schafft. Die systematische Analyse von Stärken und Schwächen im Rahmen des Qualitätssicherungsprozesses führt zur Identifizierung von Verbesserungspotenzialen, die den Gegenstand der Entwicklungsmassnahmen bilden. Darüber hinaus unterstützt er die Einbindung der Stakeholder in den Planungsprozess. Dies fördert einen konstruktiven Dialog und trägt zur Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen bei.

Das Raumentwicklungs- und Baugesetz (RBG) schreibt verschiedentlich die Möglichkeit der Mitwirkung vor (vgl. Art. 7 Abs. 1; Art. 9 Abs. 4 und Art. 17 Abs. 2 RBG). Partizipative Verfahren in der Entwicklung gewinnen zudem auch in der Privatwirtschaft an Bedeutung. Sie begünstigen die Berücksichtigung der Vielfalt an Perspektiven und Bedürfnissen und steigern damit die Akzeptanz und Legitimität der Entscheidung. Dabei sind verschiedene Formen von Prozessen denkbar. Die Wahl ist situativ zu treffen. Ein früher Einbezug der Bevölkerung kann insbesondere deshalb sinnvoll sein, da Instrumente zur späteren planungsrechtlichen Sicherung (z. B. Überbauungsplan) ohnehin auf Gemeindeebene öffentlich aufzulegen sind und dem fakultativen Referendum untersteht. Die Beteiligung von Stakeholdern kann etwa über Runde Tische oder Begleitgremien, die kontinuierlich in den Planungsprozess eingebunden werden, erfolgen. Für die Bevölkerung eignen sich eher Formate wie Informationsveranstaltungen oder Workshops. Auch digitale Beteiligungsformen sind möglich.

Damit die Erkenntnisse für die Entwicklung eines Areals aus dem qualitätssichernden Verfahren später auch umgesetzt werden und eine zielgerichtete Verwertung gewährleistet ist, sind die erarbeiteten Zielvorgaben wie die Arbeitsplatzdichte, Wertschöpfungsintensität oder die bauliche Ausgestaltung nach Absatz 3 planungsrechtlich zu sichern (z. B. durch einen Quartiergestaltungs-, Überbauungs- oder Masterplan). Die Wahl des geeigneten planungsrechtlichen Sicherungsmittels erfolgt situativ. Die Kostentragung des Planungsverfahrens ist jeweils zu klären.

Artikel 2; Kriterien für die Entwicklung

Es handelt sich bei Absatz 1 um eine programmatische Bestimmung mit Leitbildfunktion, welche die übergeordneten Werte und Ziele aufzeigt, die verfolgt werden sollen. Ein nachhaltiges öffentliches Flächenmanagement umfasst die bewusste und zielgerichtete Gestaltung und Entwicklung der begrenzten Flächenressourcen im Kanton. Dabei wird die Zielerreichung überwacht, unter Berücksichtigung langfristiger Auswirkungen und unter Einbezug der ökonomischen, sozialen und ökologischen Dimensionen der Nachhaltigkeit. Die zu entwickelnden Flächen sind so zu gestalten, dass sie den Bedürfnissen der Unternehmen entsprechen, der Bevölkerung gerecht werden und gleichsam die Umwelt möglichst schonen. Die Leitlinien stehen im Einklang mit den übrigen relevanten Sektoralpolitiken, die ebenfalls einen entsprechenden Fokus setzen. So strebt die Standortförderungsstrategie, aus deren Massnahmenpaket die Vorlage zur aktiven Bodenpolitik hervorging, nach einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung. Mit Blick auf diese Zielsetzung sind Massnahmen anzustreben wie namentlich die Förderung von Unternehmen, die nachhaltige und innovative Produkte und Dienstleistungen anbieten, die Ansiedlung neuer qualifizierter Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung sowie die Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die Rahmenbedingungen langfristig günstig bleiben.

Die in Absatz 2 aufgezählten Kriterien orientieren sich an der programmatischen Bestimmung in Absatz 1 und konkretisieren diese, damit die abstrakten Ziele konkret umgesetzt werden können. Sie entsprechen den im Rahmen der Entwicklung zu würdigenden unterschiedlichen Interessen der nachhaltigen Entwicklung (Ökonomie, Gesellschaft und Ökologie) in einer prozessorientierten Reihenfolge.

Buchstabe a: Lage und Grösse eines Grundstücks sind zentrale Faktoren für die wirtschaftliche Nutzung und damit die Entwicklung eines Grundstücks und allfälliger Gebäulichkeiten. Die Lage beinhaltet auch Überlegungen zur Topografie, zum Baugrund und allfälligen Naturgefahren. Die Grösse ist relevant, da sie verschiedene Aspekte wie Wirtschaftlichkeit (Grundstückskosten, Erschliessungskosten, Bebaubarkeit), Nutzbarkeit, Umweltverträglichkeit und rechtliche Rahmenbedingungen beeinflusst. Grundstücke bergen aufgrund ihrer Grösse unterschiedliche Entwicklungs- und Nutzungspotenziale, was eine entsprechend angepasste, z. B. gestufte Herangehensweise bei der Projektentwicklung erfordern kann. Sozialen oder ökologischen Aspekten ist bei der Entwicklung grösserer Flächen generell ein stärkeres Gewicht zuzumessen als bei kleineren Flächen. Freilich kann auch die Lage hierfür ein ausschlaggebender Faktor sein.

Buchstabe b: Die Erschliessung ist in vielfacher Hinsicht zentral für die Entwicklung eines Grundstücks. Eine gute Erschliessung wirkt sich massgeblich auf den Grundstückspreis aus, zumal sie die Investitions- und Betriebskosten senkt. Als Beispiele zu nennen sind Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr, den Individual- und Langsamverkehr, Wasserleitungen oder Abwasserkanäle, Stromleitungen sowie der Anschluss an Fernwärmenetze. Die verkehrstechnische Erschliessung ist bedürfnisorientiert zu gestalten, wobei gesamtheitliche verkehrsplanerische Interessen massgeblich miteinzubeziehen sind. Mit Blick auf die besondere Relevanz der Erschliessung bei der Entwicklung von gewerblichen Grundstücken sind notwendige Erschliessungsmassnahmen frühzeitig unter Miteinbezug der nach Artikel 34 RBG erschliessungspflichtigen Gemeinde zu evaluieren und rechtzeitig zu realisieren.

Buchstabe c: Je nach Ausrichtung können Gewerbebetriebe zu einem höheren Verkehrsaufkommen führen und mit Emissionen verbundenen sein, die zu einer höheren Luftverschmutzung und Lärmbelastung führen. Solche können sich störend auf das Siedlungsgebiet auswirken. Gleichsam kann eine kurze Distanz zum Siedlungsgebiet für die anzusiedelnden Unternehmen bei der Gewinnung von Mitarbeitenden von Vorteil sein, da die Anfahrtswege kürzer sind. Bei Grundstücken nahe oder in Siedlungsgebieten sind die Interessen der Bevölkerung über die reine Erfüllung der rechtlichen Auflagen hinaus verstärkt zu berücksichtigen.

Buchstabe d: Die Forderung nach einer hohen Wertschöpfung bedeutet, dass auf möglichst kleiner Fläche verhältnismässig viel wirtschaftliche Aktivität stattfinden soll, die mitunter zu mehr Steuereinnahmen und attraktiven Arbeitsplätzen für alle Bevölkerungsschichten führt. Die Schaffung neuer und der Erhalt von wertschöpfungsintensiven und attraktiven Arbeitsplätzen ist das Hauptziel des aktiven Flächenmanagements, weshalb diesem Kriterium besonderes Gewicht zuzumessen ist. Bei der Bewertung wird mitunter auf die Jahreslöhne gemäss dem Bundesamt für Statistik Bezug genommen. Es ist indes wichtig, dass auch andere Kriterien wie die Art der Nutzung, die Nachhaltigkeit und die sozialen Auswirkungen berücksichtigt werden. Es macht wenig Sinn, in dieser Hinsicht zu starre Vorgaben zu definieren. Vielmehr ist die möglichst hohe Wertschöpfungsintensität als generelles Ziel zu formulieren und bei Bedarf allenfalls standortbezogen konkreter zu definieren, z. B. im Überbauungsplan. Sinnvoll ist es, hier auf die Ausrichtung auf die departementale Standortförderungsstrategie abzustellen, welche sich an der nationalen und regionalen Ansiedlungsstrategie orientiert und Aufschluss über die bestehende Wirtschaftsstruktur gibt und Entwicklungsrichtungen benennt. Auf diese Weise sollen wirtschaftliche Ökosysteme entwickelt und gestärkt werden. Speziell gefördert werden aktuell besonders innovations- und wachstumsfähige Schlüsselbranchen: Maschinenbau und Automatisierung, Werkstoffe, Luftfahrt sowie Lebensmittel und Ernährung. Andererseits sollen auch die Dienstleistungsaktivitäten mit Exportpotenzial weiterentwickelt werden. Es ist freilich zu beachten, dass das aktive Flächenmanagement nicht nur darauf abzielt, neue Unternehmen anzusiedeln, sondern auch den Verbleib bereits ansässiger Unternehmen sicherstellen soll.

Buchstabe e: Die Anzahl der zu schaffenden Arbeitsplätze ist ein zentraler Faktor bei der Entwicklung gewerblicher Grundstücke. Freilich sollte eine effektive und effiziente aktive Bodenpolitik nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der zu schaffenden Arbeitsplätze im Blick haben. Entsprechend wird auf die Festlegung starrer Zahlen auf Verordnungsebene verzichtet. Stattdessen ist die anzustrebende Zahl im Einzelfall und unter Berücksichtigung

der spezifischen Gegebenheiten des Standorts und der Auswirkungen des Vorhabens zu definieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auf den zu entwickelnden Arealen möglichst viele wertschöpfungsintensive Arbeitsplätze zu generieren sind. Unternehmen, die einen hohen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften unterschiedlicher Ausbildungsstufen aufweisen, sollten dabei priorisiert werden. Es bedarf jeweils einer Abwägung der verschiedenen relevanten Faktoren. Für die nötige Flexibilität bei der Umsetzung können Flächennutzungsquoten für verschiedene Arten von Gewerbegebieten dienlich sein. Die Quote sollte je nach Art des Gebäudes unterschiedlich beurteilt werden (Geschoss- oder Hallenbau). Die angestrebte Zahl der Arbeitsplätze pro Quadratmeter kann im Sondernutzungsplan definiert werden und etwa im Rahmen eines Baurechtsvertrags verbindlich gegenüber dem Baurechtsnehmer festgelegt bzw. dahingehend präzisiert werden, dass der Baurechtszins von der Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze abhängig gemacht wird. So kann die Verdichtung gesteuert werden, aber auch die Art der Unternehmen, die sich für eine Niederlassung auf dem Areal interessieren. Dadurch können zum Beispiel bestimmte strategische Flächen für möglichst interessante Projekte zurückbehalten werden.

Buchstabe f: Im Zuge der Entwicklung von strategisch relevanten Flächen gilt es, die Synergien zwischen den Unternehmen wie auch die Synergien für das Wohnen und Arbeiten im Kanton zu steigern. Die Stärkung von Synergien kann bei der Entwicklung von gewerblichen Liegenschaften zu einer Reihe von Vorteilen führen (z. B. höhere Effizienz, geringere Umweltbelastung und höhere Attraktivität für Unternehmen und Nutzer). Synergien zwischen Unternehmen können etwa durch die Bildung von Clustern mittels Ansiedlung von Unternehmen aus derselben Branche oder ähnlichen Wertschöpfungsketten gesteigert werden. Mögliche positive Effekte in diesem Zusammenhang sind der Austausch von Ressourcen und Know-how, eine Steigerung der Innovationskraft und eine damit verbundene Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Ein gut funktionierendes Cluster steigert die Attraktivität eines Gewerbegebietes für Unternehmen aus den entsprechenden Branchen. Zur Förderung einer Clusterbildung können verschiedene Massnahmen ergriffen werden. Namentlich kann bei der Auswahl von Unternehmen, die auf einem zu entwickelnden Areal angesiedelt werden sollen, auf eine gewisse Homogenität in Bezug auf die Branche und Technologie geachtet werden. Gemeinsame Infrastruktur – etwa Labore, Konferenzräume und Werkstätten – können die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen fördern. Synergien können sodann im ökonomischen und ökologischen Bereich geschaffen werden, indem nachhaltige Elemente wie eine grüne Infrastruktur, erneuerbare Energien und energiesparende Technologien in die Planung miteinbezogen werden. Sie können die Betriebskosten senken und so die Attraktivität eines Areals erhöhen. Je nach Standort prüfenswert sind sodann kulturelle und kreative Synergien, welche dazu beitragen, eine inspirierende Umgebung zu schaffen und das kulturelle Leben in der Region zu bereichern, was sich wiederum auf die Attraktivität einer Liegenschaft auswirken kann.

Buchstabe g: Eine besondere Gewichtung der Flexibilität ermöglicht es, die Bedürfnisse der Unternehmen bestmöglich zu berücksichtigen, was die Attraktivität des Angebots steigert und sich damit positiv auf den Wirtschaftsstandort auswirkt. Bei der Entwicklung von Baufeldern ist generell darauf zu achten, dass diese bezüglich der Nutzungsart und Grösse flexibel ausgestaltet sind. Darüber hinaus verändern sich die Bedürfnisse der Märkte und Unternehmen regelmässig. Eine auf Flexibilität ausgerichtete Planung erlaubt es, die Entwicklung den veränderten Bedürfnissen anzupassen, so Leerstände zu vermeiden und eine optimale Nutzung zu gewährleisten. Bei der vertraglichen Ausgestaltung ist der Möglichkeit zur flexiblen Anpassung an künftig möglicherweise geänderte Nutzungsanforderungen Rechnung zu tragen. Die Kombination unterschiedlicher Nutzungen (Büro, Produktion, Handel, Gastronomie, Hotellerie) kann die Flexibilität erhöhen und Synergieeffekte schaffen. Flexible Flächenkonzepte können zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen, indem sie die Ressourceneffizienz erhöhen und die Anpassungsfähigkeit an neue Herausforderungen fördern.

Buchstabe h: Die Anwendung von Gestaltungsprinzipien soll die Attraktivität der Areale steigern und sich damit positiv auf die Nachfrage bei Unternehmen und Investoren sowie auf das gesamte Siedlungsbild auswirken. Dies liegt im Interesse der Bevölkerung. Zudem können Gestaltungsprinzipien helfen, einem Areal eine eigene Identität zu verleihen, was sich

ebenfalls attraktivitätssteigernd auswirkt. Die Gestaltungsprinzipien zielen indes auch auf eine erhöhte Funktionalität ab. Eine gut durchdachte Verkehrsführung, ausreichend Parkplätze sowie Grünflächen tragen zur funktionalen Qualität der Gewerbeflächen bei. Es ist freilich bei der Planung darauf zu achten, für die Realisierung sinnvoll grosse Spielräume für die städtebauliche und architektonische Gestaltung zu lassen. In der Regel sind bei der Entwicklung die gestalterischen Rahmenbedingungen (z.B. Gebäudesetzung, Ausnutzungsziffer, minimale Nutzungsanteile, max. Höhen usw.) anzugeben, keine konkreten Gestaltungsvorschriften, abgesehen von programmatischen Vorgaben zur positiven Gesamtwirkung. Letzteres ergibt sich aus dem Zweck des Gestaltungsplans als Sicherungsmittel.

Buchstabe i: Der Umgang mit dem Freiraum ist bei der Entwicklung von gewerblichen Liegenschaften ein wichtiger Faktor. Ein durchdachtes Konzept, das auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Nutzer und übrigen Anspruchsgruppen Rücksicht nimmt, steigert die Attraktivität eines Grundstücks aus ökonomischer, ökologischer und gesellschaftlicher Sicht. Denn eine ansprechende Gestaltung der Freiräume kann das Image und die Markenidentität eines Unternehmens positiv beeinflussen. Darüber hinaus können sie zur Verbesserung der Luftqualität, des Mikroklimas und der Biodiversität beitragen. Sie fördern die Versickerung von Regenwasser und reduzieren den Hitzeinseleffekt. Die Berücksichtigung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekte kann zu einer nachhaltigen und zukunftsweisenden Entwicklung von Gewerbegebieten beitragen. Ohnehin gebieten es die rechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsprozess bei Sondernutzungsplänen, den Umgang mit dem Freiraum frühzeitig einzuplanen. Eine frühzeitige Formulierung über ein freiraumplanerisches Entwicklungskonzept verleiht der öffentlichen Hand bei der Vermarktung eine stärkere Position in projektbezogenen Verhandlungen. Liegen keine solchen Leitlinien vor, können im Rahmen von Testentwürfen Optionen generiert und zur Diskussion gestellt werden. Eine zeitgemässe Planung und Entwicklung gebietet es auch, die Auswirkungen von (gewerblichen) Liegenschaften auf die Landschaft zu berücksichtigen. Als Ziel anzustreben sind möglichst landschaftsverträgliche Lösungen, die auf die ökologischen Funktionen der Landschaft Rücksicht nehmen.

Buchstabe j: Bei grösseren Arealen, deren Entwicklung sich über mehrere Jahre hinzieht, ist eine Etappierung häufig unabdingbar. Sie kann der Wirtschaftlichkeit zuträglich sein und gewährt eine höhere Flexibilität. Eine Etappierung wird durch die Aufteilung des Areals in mehrere Baufelder ermöglicht. Die Etappierung gewährleistet auch eine Risikokontrolle in planerischer Hinsicht, da die Projektbeteiligten die Möglichkeit erhalten, bereits realisierte Etappen zu analysieren und bei Bedarf Anpassungen für künftige Etappen vorzunehmen. Eine Etappierung ermöglicht es denn auch, auf veränderte Marktbedürfnisse zu reagieren. Neue Technologien und Trends können in einer späteren Etappe berücksichtigt werden. Darüber hinaus generiert die Vermarktung von Teilflächen Liquidität, die zur Finanzierung der nächsten Etappe verwendet werden kann. Die Etappierung muss sich nach der konkreten Nachfrage richten und wird gemeinhin nicht im Voraus zwingend festgelegt. Zu berücksichtigende Faktoren können der Wegzug ansässiger Unternehmen oder der Auslauf von Verbindlichkeiten aus Baurechtsverträgen sein.

Buchstabe k: Im Zuge der Planung kann es sinnvoll sein, gewisse Nutzungen, die von der Nutzungsart zonentechnisch zwar zulässig wären, aber typischerweise einen grossen Landbedarf im Verhältnis zur Anzahl Arbeitsplätze aufweisen (z. B. reine Lagerhallen, Logistikbetriebe, Autogaragen usw.) planungsrechtlich auszuschliessen. Ebenso können emissionsreiche Unternehmen ausgeschlossen werden.

Absatz 3: Die Grundsätze der Haushaltsführung sind auch bei der Entwicklung von Liegenschaften zu beachten, weshalb die Gesamtinvestitionen in Flächen und Immobilien gemäss Absatz 3 eine angemessene Rentabilität aufweisen sollen. Die öffentlichen Gelder sind möglichst effizient und verantwortungsbewusst einzusetzen. Die Entwicklung darf ambitioniert sein, soll aber auch die praktische Umsetzbarkeit berücksichtigen.

Dabei ist zu beachten, dass Rentabilität nicht nur in finanziellen Gewinnen gemessen wird, sondern auch in sozialen und wirtschaftlichen Vorteilen für die Gesellschaft. Eine ganzheitliche Bewertung berücksichtigt die langfristigen Auswirkungen auf die regionale Entwicklung,

Beschäftigung und Lebensqualität. Da die Entwicklungsziele teilweise langfristiger Natur sind, ist zu deren Gunsten eine angemessene Beurteilungsspanne zu wählen.

Absatz 4: Während der Entwicklungsphase ist jeweils die Möglichkeit von Zwischennutzungen zu prüfen. In Frage kommen Nutzungen, die mit den Zielsetzungen der Nutzungszone im Einklang stehen. Die Kontaktstelle für Wirtschaft ist zuständig für die Koordination der Zwischennutzung. Es besteht indes kein Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung, für welche die kommunale Baubewilligungsbehörde zuständig ist. Die Zwischennutzung soll kostendeckend, ohne relevante Investitionen und ohne primäres Renditeziel erfolgen. Mit befristeten Mietverträgen und Rückbauverpflichtungen soll verhindert werden, dass Zwischennutzungen die Entwicklung belasten.

Artikel 3; Entwicklung mit Dritten

Der Kanton soll sich an der Entwicklung strategisch relevanter Flächen, die sich im Eigentum Dritter befinden, beteiligen können unter Berücksichtigung der vorgenannten Kriterien. Einerseits können dadurch, wie etwa im Kanton Aargau, auch Flächen im Eigentum der Gemeinden zeitnah und qualitativ hochstehend entwickelt werden, indem ausreichend finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Andererseits kann der Kanton auf diese Weise auch in Zusammenarbeit mit Unternehmen strategisch relevante Flächen entwickeln.

Dadurch kann ein Raumangebot bereitgestellt werden, das über die Bedürfnisse einzelner Firmen hinausgeht, die Bildung von Clustern gefördert und gleichzeitig Kulturland geschützt werden. Darüber hinaus ist eine interkantonale Zusammenarbeit, wie etwa zwischen den Kantonen St. Gallen und Thurgau, denkbar, um die regionale Wirtschaftsstruktur zu stärken. So kann sichergestellt werden, dass Unternehmen, die infolge einer positiven Entwicklung neuen Raum benötigen, in der Region gehalten werden können. Zudem profitiert die arbeitende Bevölkerung von kurzen Pendelstrecken, was den Kanton Glarus als Wohnort stärkt.

Die getätigten Investitionen im Rahmen der Entwicklung sind nach Absatz 2 angemessen zu sichern. Dies kann in Form vertraglicher Zusicherungen geschehen, wenn der Kanton z. B. eine Anschubfinanzierung leistet für die Erschliessung. Als mögliche Sicherungsmassnahmen können etwa Kooperationsverträge, die Beteiligung an einer Projektgesellschaft oder eine Kaufoption in Frage kommen.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Kriterien für die Entwicklung der kantonseigenen Flächen zeitigen keine direkten finanziellen Folgen. Sie klären die Anwendungsbereiche des neuen Instruments und damit die Möglichkeiten des Kantons, aktiv Standortförderung zu betreiben. Die Mittel, welche die Standortförderung einsetzen kann, bestimmt der Landrat über die Äufnung des Standortförderungsfonds. Das vorliegende Geschäft hat auch keine personellen Auswirkungen.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, dem beiliegenden Verordnungsentwurf zuzustimmen.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Kaspar Becker, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilage:
- SBE