

Strategisches Flächenmanagement im Kanton Glarus

Vorgehenskonzept

Rollenmodell

Zuständigkeiten



Kontaktstelle für Wirtschaft

Version 1.0

15.12.2018

Ausgangslage

Dem Kanton Glarus mit seinen drei seit 2011 neu entstandenen Gemeinden stellen sich in allen Bereichen Chancen und Herausforderungen. Nachdem per 1.1.2011 alle operativen Bereiche der Gemeinden funktionieren mussten, wurden nach und nach auch weitere Verbundaufgaben von Kanton und Gemeinden analysiert und Zusammenarbeitsformen und -prozesse definiert. So existiert seit dem Jahre 2013 ein formelles Zusammenarbeitskonzept zwischen Kanton und Gemeinden im Bereiche der Standortförderung. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit soll auch vorliegendes Konzept umgesetzt werden. Ziel des vorliegenden Konzeptes ist es, im Bereiche der Verfügbarmachung und Entwicklung von strategischen Flächen eine geeinte Sicht von Kanton und Gemeinden zu präsentieren, die sich ergebenden Aufgaben klar zuzuweisen und damit die Rollen der beiden Staatsebenen im Bereiche des Flächenmanagements zu klären.

In raumplanerischer Hinsicht wird der Kanton Glarus ebenfalls neu erfunden. Er überarbeitet momentan seinen kantonalen Richtplan, der die Grundlage für alle räumlichen Entwicklungen im Kanton darstellt. Gleichzeitig erarbeiten auch alle drei neuen Gemeinden des Kantons – gestützt auf ihre gemeindeeigenen Entwicklungskonzepte – erstmals ihre kommunalen Richt- und Nutzungspläne. Die in diesem Konzept definierten Zuständigkeiten sollen sich auch in diesen Planungsinstrumenten niederschlagen.

Aus Sicht der Standortförderung von Kanton und Gemeinden ist darauf zu achten, dass für die prospektive und nachhaltige Gesamtentwicklung des Kantons optimale raumplanerische Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dazu ist ein genügendes Angebot an Industrie- und Gewerbeflächen unabdingbar.

Inhaltsverzeichnis

Darstellungsverzeichnis	IV
1. Flächenmanagement als Instrument einer nachhaltigen Standortentwicklung	1
1.1 Standortfaktor Boden und Raumplanung	1
1.2 Ziele des Flächenmanagements	2
1.3 Aufgabe und Wirkung des Flächenmanagements	3
2. Das Flächenmanagement im Kanton Glarus	6
2.1 Entwicklungsplanung 2020-2030	6
2.2 Legislaturplanung 2019-2022.....	7
2.3 Ausgestaltung des Flächenmanagements	8

Darstellungsverzeichnis

Abbildung 1: Der Prozess des Flächenmanagements	4
Abbildung 2: Legislaturziel LZ 14: Die Wirtschaft nutzt neue Entwicklungspotentiale einer aktiven Bodenpolitik durch den Kanton	7
Abbildung 3: Reaktive versus Proaktive Prozess der Flächenvermarktung .	10
Abbildung 4: Rollenmodell im Flächenmanagement des Kantons Glarus....	11

1. Flächenmanagement als Instrument einer nachhaltigen Standortentwicklung

1.1 Standortfaktor Boden und Raumplanung

Raumplanerische Planungsarbeiten

Im gleichen Zeitraum wie die Umsetzung der Gemeindestrukturreform erfolgte die Inkraftsetzung des neuen Raumentwicklungs- und Baugesetzes des Kantons Glarus und der entsprechenden neuen Bauverordnung. Die drei neuen Gemeinden sind gemäss diesem kantonalen Gesetz verpflichtet, ihre Ortsplanungen – neu zusätzlich mit dem Instrument des kommunalen Richtplans – innert einer Frist von 5 Jahren den neuen Gegebenheiten anzupassen. Parallel erfolgt die Revision des kantonalen Richtplans. Der Kanton hat die drei Gemeinden in den Entwurf des kantonalen Raumkonzepts eingebunden und koordiniert die beiden Planungsebenen.

Der wachsende Nachfragedruck aus dem Metropolitanraum Zürich, vor allem in Glarus Nord, hat zu einem wesentlichen Teil mit den heute noch vergleichsweise tiefen Immobilienpreisen zu tun. Damit diese Nachfrage zu einer nachhaltigen Entwicklung führt, müssen entsprechende raumplanerische Rahmenbedingungen gesetzt werden.

Alle drei Gemeinden haben die Planungsarbeiten in ihrer Raumentwicklung in Angriff genommen respektive stehen vor deren vorläufigem Abschluss. Mit der fusionierten Gemeindestruktur ist es möglich, die angestrebte Entwicklung gezielt auf die Standorte zu lenken, die dafür zweckmässig und erfolgversprechend sind. Dazu werden im Richtplan und in den Ortsplanungen Entwicklungsschwerpunkte ausgeschieden. Die Entwicklungsschwerpunkte zeichnen sich aus durch eine attraktive und raumplanerisch zweckmässige Lage, ein hohes Nutzungspotenzial und eine der angestrebten Nutzung entsprechende gute Erschliessung.

Geplante neue Verkehrserschliessung des Kantons

Die Verkehrsbelastungen in den Siedlungsgebieten von Näfels, Netstal und Glarus haben seit längerer Zeit Werte erreicht, die zu grossen Immissionen in den Ortszentren und zu Behinderungen des Verkehrsablaufes führen. Da diese Ortsdurchfahrten die einzige Verbindung in den Kantonshauptort Glarus und die weiter südlich gelegene Gemeinde Glarus Süd darstellen, wird seit längerer Zeit an der Planung von Umfahrungs-, Stich- und Querspangenstrassen gearbeitet. Die heute vorgeschlagene Linienführung versucht ein Optimum zwischen Entlastung, direkten Verbindungen und minimalen Eingriffen in die Siedlung und Umwelt herzustellen. Diese neue Linienführung wird dazu führen, dass sich neue strategisch günstig gelegene Flächen für die Standortförderung von Kanton und Gemeinden aufdrängen. Eine vorausschauende Planung und eventuelle Sicherung dieser Flächen im Interesse der Gesamtentwicklung des Kantons und der Gemeinden drängt sich auch aus diesem Grunde auf.

Der Zeitpunkt, dass sich Kanton und Gemeinden gemeinsam dem Flächenmanagement annehmen, ist heute auch aus raumplanerischer Sicht genau richtig.

1.2 Ziele des Flächenmanagements

Im Interesse einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung sollen durch die

- Sicherung von strategisch wichtigen Flächen durch Kanton und Gemeinden;
- Flächenentwicklung der gesicherten Areale;
- Vermarktung gegenüber Interessenten

neue wertschöpfungsintensive Arbeitsplätze im Kanton entstehen.

1.3 Aufgabe und Wirkung des Flächenmanagements

Um ihre wirtschaftlichen Aktivitäten ausüben zu können, brauchen Unternehmen Platz – am richtigen Ort und mit der geeigneten Infrastruktur. Ein mangelndes Angebot an Flächen und Arealen für die gewerbliche und industrielle Nutzung kann die wirtschaftliche Entwicklung eines Standortes hemmen oder gar verhindern. Die Verfügbarkeit von Flächen und strategisch relevanten Immobilien ist eine Grundvoraussetzung für eine aktive regionale Standortentwicklung.

Die Verfügbarkeit und die Preise von Industrie- und Gewerbeflächen zählen zu den wichtigsten Standortanforderungen von Unternehmen. Nur Standorte mit einem ausreichenden Angebot an verfügbaren Flächen können am Wettbewerb um Unternehmen und Arbeitsplätze überhaupt teilnehmen. Dabei stellt sich unweigerlich die Frage, in welchem Ausmass die Gemeinden und oder Kantone sich dieser Herausforderung annehmen. Entweder verhalten sie sich passiv und handeln reaktiv auf geschilderte Bedürfnisse von verschiedenen Anspruchsgruppen. Oder aber sie agieren proaktiv, indem sie die Sicherung, die Entwicklung und die Verwertung von Flächen im Sinne der kommunalen Ziele in eigener Initiative übernehmen.

Folgende zentralen Überlegungen, sprechen klar für ein proaktives Vorgehen.

1. Das Flächenmanagement gewährleistet es den bereits ansässigen Betrieben, sich im Kanton Glarus weiterentwickeln zu können und interessierten Unternehmen von ausserhalb, sich neu im Kanton anzusiedeln.
2. Durch das Flächenmanagement haben der Kanton und die Gemeinden die Möglichkeit, Einfluss auf die Ansiedlung gewünschter Branchen zu nehmen und unerwünschte Ansiedlungen zu vermeiden.

3. Dadurch, dass Kanton und Gemeinden selber als Marktteilnehmer im Immobilienmarkt tätig werden, können sie in einem gewissen Masse Einfluss auf die Preisgestaltung der ortsüblichen Preise nehmen.
4. Zu allerletzt erlaubt das Flächenmanagement Kanton und Gemeinden, Eigeninteressen im Sinne von allgemeinen öffentlichen Interessen wahrzunehmen

1.3.1 Tätigkeiten im Flächenmanagement

Flächenmanagement wird als eine planmässig organisierte räumliche Entwicklung verstanden, im Sinne der fünf folgenden Prozessschritte:

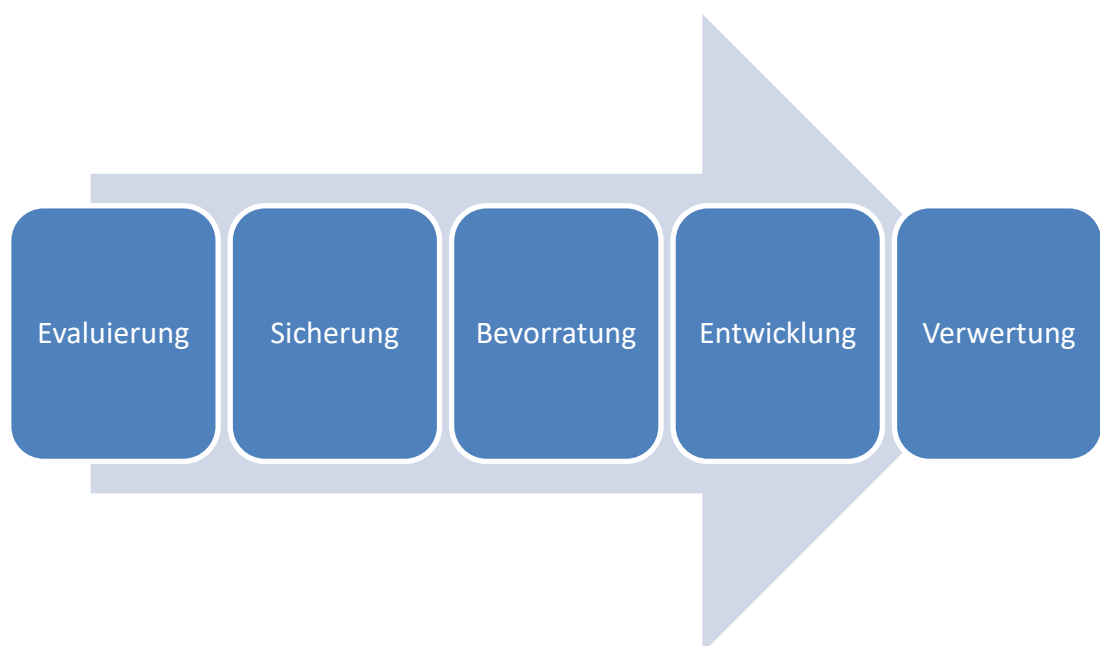


Abbildung 1: Der Prozess des Flächenmanagements

Die Evaluierung von Flächen steht am Anfang dieses Prozesses. Dabei ist es einerseits notwendig, für die industrielle und gewerbliche Nutzung bereits bestehende eingezonte Flächen betreffend ihrer Eignung zu beurteilen und andererseits neue, geeignete Flächen zu bestimmen. In einem zweiten Schritt gilt es, diese Flächen zu sichern und als Vorrat in einem Portefeuille zu halten. Idealerweise wird die Institution, welche das Flächenmanagement

betreibt, über einen gewissen Stand an Flächen verfügen, um auch handlungsfähig zu sein. So eignen sich gehaltene Grundstücke nicht nur für die Weiterentwicklung, sondern in einem spezifischen Fall vielleicht auch als Tauschobjekt für ein anderes Grundstück. Die gesicherten Flächen werden abschliessend durch das Flächenmanagement so entwickelt, dass sie am Markt gegenüber den gewünschten Nutzern verwertet werden können.

1.3.2 Organisation und Finanzierung des Flächenmanagements

Professionelles Flächenmanagement bedarf einer entsprechenden Struktur, einer dafür zuständigen Organisation. Diese muss in den Ziel- und Aufgabenkatalog einer nachhaltigen Standortentwicklung eingebettet sein. Da es sich beim Flächenmanagement um ein langfristiges Geschäft handelt, kommt der organisatorischen Ausgestaltung eine bedeutende Rolle zu. Unabhängig von Einzelpersonen muss im Flächenmanagement sichergestellt sein, dass die langfristigen Ziele kontinuierlich im Interesse des Kantons und der Gemeinden verfolgt werden können.

Finanzierung des Flächenmanagements

Nebst der Bereitstellung der notwendigen Organisation zum laufenden Betrieb des Flächenmanagements ist die Finanzierung des Flächenmanagements sicherzustellen. Wichtig dabei ist es festzuhalten, dass es sich bei der Finanzierung des Flächenmanagements nicht um laufende Ausgaben der öffentlichen Hand handelt, sondern um Investitionen, die im Idealfall sogar eine Rendite abwerfen können. Auf alle Fälle steht dem zu leistenden Kaufpreis für eine Fläche oder ein Objekt ein entsprechender Gegenwert entgegen. Werden diese Flächen noch entwickelt, kann dieser so entstandene Mehrwert in der Verwertung geltend gemacht werden.

2. Das Flächenmanagement im Kanton Glarus

2.1 Entwicklungsplanung 2020-2030

Im Februar 2018 verabschiedete der Regierungsrat den Politischen Entwicklungsplan 2020-2030. Er definiert für den Kanton Glarus folgende Vision 2030:

- Glarus ist der innovative und wirtschaftsstarke Landsgemeindekanton
- Glarus ist gefragt, vernetzt, ermöglicht Anschluss und eröffnet Chancen
- Glarus bietet ursprüngliche alpine Landschaft in Zentrumsnähe

Diese Ziele soll durch die Umsetzung von sechs Entwicklungsschwerpunkten erreicht werden:

- Wohnen
- Zusammenleben
- Mobil sein
- Lernen
- Arbeiten
- Erholen und Wohlbefinden

In den Bereichen Wohnen und Arbeiten will der Kanton gemeinsam mit der Wirtschaft und den Gemeinden neue Wege in der Raumplanung angehen und dafür sorgen, dass attraktive Arbeitsplätze entstehen und erhalten bleiben. Das vorliegende Konzept zum Flächenmanagement legt den Fokus auf den Bereich Arbeiten.

2.2 Legislaturplanung 2019-2022

Konkretisiert werden die einzelnen Massnahmen aus der Entwicklungsplanung in der vom Regierungsrat Ende September 2018 verabschiedeten Legislaturplanung 2019-2022.

Das Legislaturziel 14 hält die für den Bereich des Flächenmanagements umzusetzenden Massnahmen fest:

LZ 14: Die Wirtschaft nutzt neue Entwicklungspotentiale einer aktiven Bodenpolitik durch den Kanton.							
Massnahmen	2019	2020	2021	2022	Einmalige Ressourcen	Wiederkehrende Ressourcen (pro Jahr)	Zuständig für Umsetzung
M 14.1 Voraussetzungen für ein effizientes und aktives Flächenmanagement und eine aktive Bodenpolitik schaffen (Schaffung Finanzierungsinstrument, Vorgehenskonzept und rechtliche Grundlagen)	x	x			3 Mio. für Investitionsfonds	20'000	DVI/DFG
M 14.2 Bestehende Areale zur Nutzung durch Firmen oder Private in Wert setzen (Revitalisierung Branchen und Entwicklungsschwerpunkte entwickeln)	x	x	x	x	0	100'000	DVI

Abbildung 2: Legislaturziel LZ 14: Die Wirtschaft nutzt neue Entwicklungspotentiale einer aktiven Bodenpolitik durch den Kanton

Dazu hält die Legislaturplanung folgendes fest:

Die aktive Bodenpolitik ist der erste von drei Pfeilern der wirtschaftsorientierten Standortentwicklung innerhalb der Legislaturplanung (neben den wertschöpfungsstarken Arbeitsplätzen und der Transformation zur

Digitalisierung). Ohne aktive Bodenpolitik hat der Kanton keine geeigneten Angebote für Investoren.

Bebaubare Flächen ermöglichen Wachstum und dies wiederum generiert Arbeitsplätze und schlussendlich höhere Steuererträge. Die Kantone Graubünden und Uri machen es vor (auch andere Kantone verfolgen den Ansatz) und realisieren die Idee einer „aktiven Bodenpolitik“.

Hinsichtlich neuer Restriktionen im Bundesgesetz über die Raumplanung für die Erschliessung neuer Baugebiete drängt sich eine Strategie einer aktiven Bodenpolitik gekoppelt mit einem effizienten Flächenmanagement für den Kanton Glarus auf. Öffentlichkeit und Privatwirtschaft müssen die Entwicklung jedoch gemeinsam in die Hand nehmen, damit insbesondere bestehende Areale und Wohnzonen aufgewertet werden können.

Der Landrat hat bei das Legislaturziel 14 im Rahmen der Beratung des Legislaturprogramms im Herbst 2018 ohne Änderungen verabschiedet. Damit sind die Grundlagen für ein aktives Flächenmanagement gelegt und kann unverzüglich mit der Umsetzung begonnen werden.

2.3 Ausgestaltung des Flächenmanagements

Für jeden in Kapitel 1.3.1 vorgestellten Prozessschritt des strategischen Flächenmanagements soll im Folgenden die konkrete Ausgestaltung im Kanton Glarus beschreiben werden.

2.3.1 Flächen Evaluieren: Baulanddatenbank und Nutzungsplanung

Bevor ein strategisches Flächenmanagement zielgerichtet arbeiten kann, ist es auf verlässliche Angaben zum Bestand der verfügbaren Flächen angewiesen. Nur so können Prioritäten für den allfälligen Erwerb, den Tausch oder die Neueinzonung von Flächen festgelegt werden. Die Gemeinden kennen wohl ihren Bestand an eingezonten, unüberbauten Parzellen, es existiert aber nicht in allen Fällen eine standort-qualitative Bewertung dieser Flächen. Diesen Überblick über den heutigen Bestand ist

also erst durch die Gemeinden und den Kanton zu schaffen. Nützliche Hilfestellungen bei dieser Arbeit können die digitale Baulanddatenbank und die Arbeiten zur Nutzungsplanung bieten.

Kriterien – wann wird eine Areal strategisch?

Der Dienstleistungstyp:

- Liegt möglichst in einem Siedlungsschwerpunktgebiet
- Gute Erreichbarkeit Zürichs und des Flughafens Kloten
- Direkte Anbindung an den öffentlichen Verkehr, am besten Bahnhofareale
- Gut ausgebaute Infrastruktur (Strasse, Glasfaser, Strom, Wasser)
- Genügend freie Flächen und Landreserven
- Mindestens 2 ha gross
- Geeignet für arbeitsplatzintensive Dienstleistungsbetriebe
- Entsprechende Einzoning

Der Industrie-/Gewerbetyp:

- Grosse, zusammenhängende freie Flächen (mind. 3 ha)
- Sehr gute Anbindung an das übergeordnete Strassennetz (Nähe Autobahn)
- Emissionen stören nicht
- Entsprechende Einzoning

Denkbar sind zusätzlich auch Standorte und Areale, die für beide Nutzungstypen in Frage kommen.

2.3.2 Flächen sichern und bevorraten

Der zweite und dritte Schritt des Flächenmanagements umfasst die Flächensicherung und die Flächenbevorratung. Die konkrete Ausgestaltung einer organisatorischen Lösung für diese Aufgabe liegt als Vorschlag vor. Dieser soll im kommenden Jahr wie in der Legislaturplanung festgehalten

durch die Departemente Finanzen/Gesundheit und Volkswirtschaft/Inneres konkretisiert werden.

2.3.3 Flächen entwickeln und verwerten

Die Entwicklung von Arealen ist entscheidend für die spätere Vermarktung der Flächen. Es muss das Ziel von Kanton und Gemeinden sein, Investoren schnell und bedarfsgerecht eine ihren Bedürfnissen entsprechende Fläche zur Realisierung ihres Vorhabens anbieten zu können.

Betrachten wir diesen Prozess der Vermarktung von Investorensseite her, müssen wir feststellen, dass Kanton und Gemeinden häufig nur reaktiv auf konkrete Anfragen reagieren können. Komplizierte Umnutzungsverfahren mit langer Dauer und ungewissem Ausgang sind die Folge dieser Vorgehensweise.

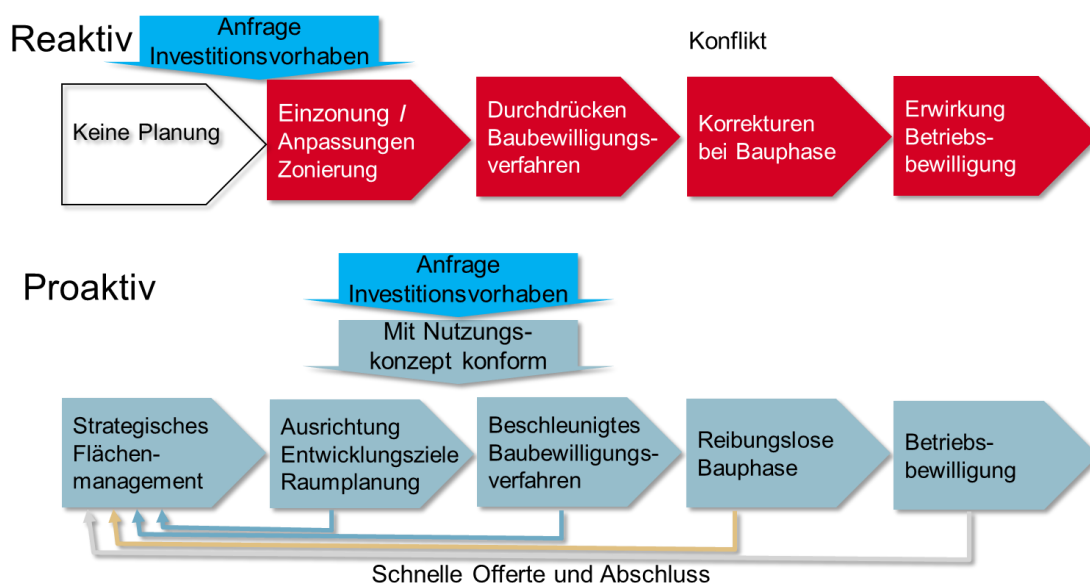


Abbildung 3: Reaktive versus Proaktive Prozess der Flächenvermarktung

Demgegenüber setzt ein proaktives Vorgehen im Sinne des strategischen Flächenmanagements viel früher an. Kanton und Gemeinden sichern die für die Erreichung der standortwirtschaftlichen Ziele wichtigen Flächen und entwickeln diese so, dass sie für gewünschte Investitionsvorhaben geeignet

sind. Dieses Vorgehen schliesst auch die ausdrückliche Definition von nicht gewünschten Nutzungen und Vorhaben mit ein. Langwierige Abklärungen oder Umnutzungsverfahren lassen sich so vermeiden.

In dieser letzten Phase des strategischen Flächenmanagements werden der Kanton und die Gemeinden fallweise externes Fachwissen hinzuziehen, um Flächen und Areale so entwickeln zu können, dass sie die gewünschten Nutzungen und Investoren anziehen. Eine Glarner Investitionsgesellschaft liefert den zwei letzten Prozessschritten der Entwicklung und Vermarktung aber ebenfalls einen idealen institutionellen Rahmen. Damit ist gewährleistet, dass Kanton und Gemeinden den gesamten Prozess von der Evaluierung bis zum Verkauf wenn nicht selbst ausführen, so zumindest steuern. Ein dauernder Zielabgleich ist somit gewährleistet.

2.3.4 Rollenmodell im Flächenmanagement des Kantons Glarus

WER \ WAS	Kanton DVI	Kanton DBU Raumplanung	Gemeinden
Flächen evaluieren	Support	Support	Lead
Flächen sichern	Fallweise Lead oder Support (Finanzierungs- instrument)	-	Fallweise Lead oder Support
Flächen bevorraten	Fallweise Lead oder Support (Finanzierungs- instrument)	-	Fallweise Lead oder Support
Flächen entwickeln	Fallweise Lead oder Support	Support	Fallweise Lead oder Support
Flächen vermarkten	Lead	Support	Support

Abbildung 4: Rollenmodell im Flächenmanagement des Kantons Glarus

Mit der Legislaturplanung ist auf kantonaler Ebene neu ein Instrument zur Flächensicherung vorgesehen (siehe M 14.1) und sind für die

Arealentwicklung deutliche höhere finanzielle Mittel verfügbar (siehe M 14.2). Die Gemeinden sind hinsichtlich personeller Kapazitäten im Bereiche der Arealentwicklung sehr unterschiedlich aufgestellt. Es macht deshalb Sinn, fallweise zu entscheiden, wer in einem konkreten Projekt die Federführung in der Projektentwicklung übernimmt. Die Vermarktung obliegt sinnvollerweise der kantonalen Standortpromotion mit ihrem Netzwerk zu überkantonalen und nationalen Standortvermarktungs-Organisationen.