

An den Landrat

Glarus, 6. Dezember 2022

Änderung des Gesetzes über die Standortförderung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Einleitung

Diese Gesetzesänderung bildete ursprünglich Teil des einst angekündigten «Pakets für die Zukunft». Nachdem die dort vorgesehenen Einlagen in den Energie- und in den Digitalisierungsfonds bereits vorgenommen wurden, reduzierte sich das Vorhaben auf ein «Paket nachhaltige Wirtschaftsentwicklung». Dieses besteht aus einer Neuausrichtung des Arbeitslosenfürsorgefonds einerseits und der Schaffung eines neuen Instrumentariums für die Standortförderung andererseits. Diese zwei Wirtschaftsthemen werden der Landsgemeinde in separaten Vorlagen unterbreitet. Das hier vorliegende Geschäft widmet sich zum Thema der Standortförderung.

2. Ausgangslage

2.1. Entstehung des Standortförderungsfonds

Die Glarner Standortförderung unterstützt und begleitet seit den 1970er-Jahren die Firmen im Kanton bei der Bewältigung des kontinuierlichen Strukturwandels. Das Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von 1978 ebnete den Weg für Massnahmen zur Förderung einer regional und strukturell ausgewogenen Entwicklung der Wirtschaft. Der Wirtschaftsförderungsfonds wurde damals mit 3 Millionen Franken aus dem «alten» Arbeitslosenfürsorgefonds geäufnet (vgl. dazu die «Schwester-Vorlage» zum Arbeitslosenfürsorgefonds). Im Jahre 2013 machte das neue Gesetz über die Standortförderung (Standortförderungsgesetz) aus dem Wirtschaftsförderungsfonds einen Standortförderungsfonds.

2.2. Zweck des Standortförderungsfonds und Umsetzungsinstrumente

Gemäss Artikel 1 des Standortförderungsgesetzes trifft der Kanton Massnahmen zur Standortförderung und unterstützt die Entwicklung einer hohen Standortqualität des Kantons Glarus und seiner Gemeinden. Die Instrumente der Umsetzung sind die folgenden (Art. 8 Abs. 1 Bst. a–f Standortförderungsgesetz):

- a. Beiträge an die Erarbeitung von Studien und Konzepten, an die Forschung und die Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen;
- b. Mitgliedschaften bei Institutionen;
- c. Unterstützung von überbetrieblichen Kooperationsprojekten;
- d. Beratung und Dienstleistungen;

- e. Promotionsanlässe (selbstorganisiert oder beteiligt);
- f. Verbürgung von Krediten sowie Gewährung von Darlehen und Zinskostenbeiträgen.

Die Mittel für Massnahmen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstaben a–e werden über das Budget bereitgestellt, die Umsetzungsinstrumente nach Buchstabe f werden über den Standortförderungsfonds finanziert (Art. 12 Standortförderungsgesetz).

2.3. Wirkung des Standortförderungsfonds und Möglichkeiten

In den vergangenen 50 Jahren wurden rund 170 Gesuche an den Standortförderungsfonds eingereicht. Die Mehrzahl (rund 130) davon konnte bewilligt werden. Es wurden Darlehen und Kredite zwischen 50'000 und 1'000'000 Franken gewährt bzw. verbürgt. Unter Berücksichtigung der Verordnung über die Hilfe wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (vgl. Bonny-Beschluss) sowie unter gewissen Bedingungen verbürgte auch der Bund Kredite in gleicher Höhe und zu gleichen Konditionen. Seit der Gründung des Fonds wurden so rund 25 Millionen Franken an gewährten Bürgschaften, Darlehen und Zinskostenbeiträgen gesprochen. Der Standortförderungsfonds hat sich über viele Jahre hinweg selber reguliert. Der Fondsbestand beträgt aktuell 2,45 Millionen Franken. Aufgrund von Eventualverpflichtungen in gleicher Höhe sind Massnahmen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe f Standortförderungsgesetz aktuell nicht mehr möglich. Es bedarf deshalb dringend neuer Mittel.

3. Neue Anforderungen an die Standortförderung

3.1. Bisher: Finanzhilfen

Über den Fonds können wie beschrieben einzelbetriebliche Finanzhilfen finanziert werden. Voraussetzung bildet, dass die Aktivitäten des Betriebs im volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons Glarus liegen, was bedeutet, dass Arbeitsplätze geschaffen und Investitionen ausgelöst werden. Weiter soll der begünstigte Betrieb nicht in Konkurrenz zu einem im Kanton ansässigen Mitbewerber stehen. Für die Beurteilung der Gesuche ist die Standortförderungskommission zuständig. Dabei ist festzustellen, dass die Ansprüche der Wirtschaft in Bezug auf wirksame einzelbetriebliche Finanzhilfen über die Jahre laufend gestiegen sind. So gelten heute Bürgschaften über 1 Million Franken nicht mehr als aussergewöhnlich.

3.2. Künftig: Finanzhilfen und aktives Flächenmanagement

Nebst einzelbetrieblichen Finanzhilfen erfordert der Standortwettbewerb weitere wirksame Instrumente, damit Unternehmen in ihrer Entwicklung nachhaltig unterstützt werden können. Erfolgreiche Unternehmen benötigen neben der Finanzierung vor allem auch Platz und Raum, und zwar am richtigen Ort, zum richtigen Zeitpunkt und mit der geeigneten Infrastruktur. Fehlende Flächen und Areale hemmen die wirtschaftliche Entwicklung eines Standortes. Die Verfügbarkeit von Flächen und strategisch relevanten Immobilien ist deshalb eine Grundvoraussetzung für eine aktive Standortförderung und prosperierende Wirtschaft. Es besteht ein ständiger Bedarf an verfügbaren Entwicklungsflächen.

Eine Möglichkeit, einem solchen Bedürfnis zu entsprechen, bietet ein aktives Flächenmanagement (Arealentwicklungen, Flächensicherung usw.). Dieses wird als eine planmässig organisierte räumliche Entwicklung verstanden, welche in folgende fünf Prozessschritte unterteilt werden kann:

1. Evaluierung
2. Sicherung
3. Bevorratung
4. Entwicklung
5. Verwertung

Evaluierung: Für die industrielle und gewerbliche Nutzung bereits zur Verfügung stehende eingezonte Flächen müssen auf ihre Eignung hin beurteilt und neue geeignete Flächen müssen bestimmt werden. Ein Instrument der Evaluierung stellt dabei das Arbeitszonenmanagement dar. Es dient der Sichtbarmachung von Flächen, Reserven, Statistiken, Hindernissen wie Naturgefahren und enthält Informationen zur Baureife und Erschliessung von Parzellen und/oder Objekten. Es soll ein gemeindeübergreifendes Management von Bauland für Arbeitsplätze geschaffen werden.

Sicherung, Bevorratung und Entwicklung: Es gilt, standortentwicklungsrelevante Flächen, Areale oder strategisch wichtige Immobilien zu sichern und als taktische Reserve zu halten, um jederzeit handlungsfähig zu bleiben. Beispielsweise soll bei einem Kauf oder bei einer Flächen- oder Immobiliensicherung das nötige marktübliche Eigenkapital durch Mittel aus dem Fonds eingebracht werden können. Durch die zusätzliche Aufnahme von Fremdkapital werden damit Flächensicherungen im Umfang des Mehrfachen möglich. Die Flächen sind sodann so zu entwickeln, dass sie am Markt gegenüber den gewünschten Nutzern verwertet werden können.

Verwertung: Mit dem Arbeitszonenmanagement können strategisch wichtige Standorte aktiv vermarktet werden; auf Investorenanfragen kann schnell und umfassend reagiert werden.

Flächenmanagement ist somit als pragmatisches Zusammenwirken von verschiedenen Akteuren zu verstehen; kantonale Departemente, Gemeinden, Private, Investoren usw. Die Kantone Aargau, Graubünden und Uri haben in den letzten Jahren Flächen erworben, sie zusammen mit Privaten entwickelt und anschliessend privaten Investoren verkauft und damit die Schaffung einer namhaften Anzahl an Arbeitsplätzen ermöglicht. Der Kanton Glarus würde mit dem Flächenmanagement seine Wettbewerbsfähigkeit wieder stärken, aber sich damit nicht von anderen Kantonen abheben. Im hart umkämpften Standortwettbewerb darf der Kanton Glarus den Anschluss nicht verlieren.

3.3. Forderung aus der Legislaturplanung

Der Regierungsrat hat den Handlungsbedarf früh erkannt, indem er bereits in der ablaufenden Legislatur 2019–2022 mit dem Legislaturziel 14 («Die Wirtschaft nutzt neue Entwicklungspotenziale einer aktiven Bodenpolitik») entsprechende Aufgaben formuliert hat. Der Regierungsrat will dieses Vorhaben in der Legislaturperiode 2023–2026 weiter vorantreiben. Dazu definierte er unter dem Legislaturziel 8 folgende Massnahmen:

- M 8.1: «Schaffen von geeigneten Arbeitsinstrumenten für ein Arbeitszonenmanagement»
- M 8.2: «Äufnung des Standortförderungsfonds und Erweiterung des Standortförderungsgesetzes um ein aktives Flächenmanagement»

Die Massnahme M 8.1 ist ein gemeinsam initiiertes Projekt der Departemente Bau und Umwelt sowie Volkswirtschaft und Inneres.

Mit der Umsetzung dieser Ziele und Massnahmen ergeben sich für den Standortförderungsfonds zusätzliche Aufgaben. Eine positive wirtschaftliche Entwicklung ist nur möglich, wenn er auch dazu eingesetzt werden kann, strategisch wichtige Flächen und Immobilien für den Kanton sichern und entwickeln zu können. Einerseits muss der Standortförderungsfonds mit den notwendigen finanziellen Mitteln ausgestattet werden und andererseits müssen die gesetzlichen Möglichkeiten erweitert werden, um die sich aus den Massnahmen M 8.1 und M 8.2 ergebenden Zielsetzungen des Standortförderungsgesetzes erreichen zu können und in diesem Rahmen handlungsfähig zu sein.

3.4. Standortförderung und Flächenmanagement

Flächen (Bauland, Räume) sind ein knappes Gut und es muss damit haushälterisch umgegangen werden. Die Nachfrage ist gross und die Anforderungen hoch. Der wachsende Nachfragedruck aus dem Metropolitanraum Zürich erklärt sich zu einem wesentlichen Teil mit den

heute noch vergleichsweise tiefen Immobilienpreisen. Damit diese Nachfrage zu einer nachhaltigen Entwicklung führt, fordert der Standortwettbewerb neue und wirksamere Instrumente. Zu einer erfolgreichen Standortförderung gehört deshalb ein aktives Flächenmanagement (vgl. dazu Konzept Flächenmanagement).

Im Interesse einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung und zur Erreichung der standortwirtschaftlichen Ziele sollen durch die Sicherung von standortentwicklungsrelevanten Flächen und strategisch wichtigen Immobilien durch den Kanton, die Entwicklung dieser gesicherten Areale und schliesslich über deren Vermarktung gegenüber Interessenten neue wertschöpfungsintensive Arbeitsplätze im Kanton entstehen. Dabei sprechen folgende Überlegungen für eine möglichst zeitnahe Umsetzung eines aktiven Flächenmanagements:

- es bietet Gewähr für die Weiterentwicklung bereits im Kanton ansässiger Betriebe und die Ansiedlung interessierter Unternehmen von ausserhalb;
- es ermöglicht, Einfluss auf die Ansiedlung gewünschter Branchen zu nehmen und unerwünschte Ansiedlungen zu vermeiden; und
- es erlaubt dem Kanton, Eigeninteressen wahrzunehmen und Einfluss auf die Preisgestaltung ortsüblicher Immobilienpreise zu nehmen.

4. Massnahmen

4.1. *Fondseinlage*

Ändert man nichts, bleibt der Bestand des Standortförderungsfonds bei 2,45 Millionen Franken mit Eventualverpflichtungen in gleicher Höhe. Die Handlungsfähigkeit ist stark eingeschränkt. Dies bedeutet Stillstand. Es bedarf allein schon neuer finanzieller Mittel, um die einzelbetrieblichen Finanzhilfen sichern und diesen Stillstand auflösen zu können. Im Sinne der Sicherstellung des Vollzugs des Standortförderungsgesetzes im bisherigen Rahmen soll der Fonds im Budgetprozess mit 5 Millionen Franken geäufnet werden. Darüber hinaus bedarf es weiterer Mittel, um die Standortförderung zu befähigen, effektiv Wirkung im Sinne des Standortförderungsgesetzes erzielen zu können. So wurde in der Finanzplanung für das Jahr 2024 vorgesehen, für das Flächenmanagement weitere 5 Millionen Franken einzustellen. Zuständig zur Äufnung des Standortförderungsfonds ist in jedem Fall der Landrat.

Es gilt: Finanzhilfen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe f Standortförderungsgesetz garantieren den Vollzug und die Sicherstellung von Massnahmen für die nächsten Jahre. Das bestehende Instrumentarium erlaubt indessen keine aktive Mitgestaltung bei Standortevaluationen im Wettbewerb. Arbeitsgebiete können weiterhin nur passiv entwickelt werden.

4.2. *Erweiterung des Umsetzungsinstrumentariums*

Um wirksame Potenziale ausschöpfen und Unternehmen in ihrer Entwicklung proaktiv und nachhaltig unterstützen zu können sind neue wettbewerbsfähige Instrumente, wie ein aktives Flächenmanagement zu erarbeiten. Soll eine positive wirtschaftliche Entwicklung im Interesse einer aktiven Standortförderung gefördert werden können, braucht es wirkungsvolle und vom Standortwettbewerb geforderte Instrumente wie die bisherigen einzelbetrieblichen Finanzhilfen (Art. 8 Abs. 1 Bst. f) einerseits und zusätzlich ein aktives Flächenmanagement andererseits. Nur so kann man den gesellschaftlichen und unternehmerischen Erwartungen und Entwicklungen gerecht werden. Einzelbetriebliche Finanzhilfen wie verbürgte Kredite, Darlehen und Zinskostenbeiträge zusammen mit einem aktiven Flächenmanagement (Arealentwicklungen, Flächensicherung usw.) können eine wirkungsvolle, wettbewerbsfähige und nachhaltige Standortförderung/-entwicklung gewährleisten.

Befürchtungen, es könnte ein solches Instrument zu Preisverzerrungen oder zu einer ungebührlichen Konkurrenzierung privater Akteure auf dem Immobilienmarkt führen, sind unbegründet. Die Mittel sind beschränkt und entsprechende Eingriffe erfolgen nur punktuell.

5. Vernehmlassungsverfahren

5.1. Vorgehen und Rücklauf

Am 27. September 2022 nahm der Regierungsrat vom Entwurf zur obgenannten Vorlage Kenntnis und gab diese zur Vernehmlassung frei. Diese dauerte bis am 31. Oktober 2022. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Gemeinden, die kantonalen Parteien, die Gerichte, alle Departemente der kantonalen Verwaltung sowie die Glarner Wirtschaftskammer und der Glarner Gewerbeverband. Bis zum Ablauf der Vernehmlassungsfrist sind insgesamt elf Stellungnahmen eingegangen. Die drei Gemeinden, fünf Parteien sowie drei Departemente nahmen Stellung. Die Gerichte erklärten Verzicht.

5.2. Detailfragen

Eine Gemeinde wehrte sich gegen den neuen Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe g Standortförderungsgesetz. Diese sieht sich beim Flächenmanagement selber im Lead und will dieses neue Instrument dem Kanton deshalb nicht zugestehen. Die anderen zwei Gemeinden waren mit dem Vorschlag im Grundsatz einverstanden. Dass die Gemeinden mitwirken werden und müssen, versteht sich indessen von selbst. Zumindest eine Gemeinde ist stets direkt betroffen und der Kanton ist auf eine Zusammenarbeit zwingend angewiesen. Entsprechend erklärt sich der Vorschlag einer politischen Partei, zu prüfen, ob man dieses neue Instrument nicht sowohl dem Kanton als auch den Gemeinden zur Verfügung stellen wolle. Man empfahl zudem, das Ganze mit Massnahmen gegen den Fachkräftemangel zu ergänzen und damit die interdepartementale Zusammenarbeit zu stärken.

Die Forderung, Land nur im Baurecht abzugeben, ist zu verwerfen; dies würde die Nachfrage unnötig einschränken und wird zudem durch die vorgeschlagene Regelung zumindest nicht ausgeschlossen. Soweit argumentiert wurde, dass es keine Ausdehnung brauche, weil über den Fonds Land(zwischen)handel betrieben werden könne, trifft dies nicht zu. Andererseits können Unterstützungsgelder auch für die Entwicklung von Industriebrachen eingesetzt werden. Das neue Instrument soll dazu verhelfen, entwicklungsrelevantes Land wie auch strategisch wichtige Immobilien, mithin auch Industriebrachen, erwerben zu können. Ein Departement begrüßte dieses neue Instrument und bemängelte gleichzeitig unklare Zuständigkeiten. Die Klärung erfolgt mit einer Änderung von Artikel 14. Ein Departement wies darauf hin, dass die regierungsrätliche Immobilienstrategie für sämtliche Liegenschaften des Kantons gelte und verwies darauf, dass Veräusserungen grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung bedingten. Auch sei ein Flächenmanagement nur innerhalb der Arbeitszonenbewirtschaftung und in Zusammenarbeit mit den Gemeinden möglich. Dazu erfolgt eine Klarstellung in den Erläuterungen zum geänderten Artikel 14, der die Zuständigkeit des Regierungsrates klärt. Namentlich will auch die kantonale Immobilienstrategie, welche auf die Entwicklung der räumlichen «Infrastruktur der kantonalen Verwaltung [...] vor dem Hintergrund der Entwicklung und Transformation der kantonalen Verwaltung» (Immobilienstrategie des Kantons Glarus, Leitsätze für Immobilienentscheide, beschlossen vom Regierungsrat Kanton Glarus am 5. Oktober 2021, Ziff. 1.1) ausgerichtet ist, den Regierungsrat vorliegend nicht einschränken. Die Standortförderung will keine Immobilien mit Blick auf die Infrastrukturbedürfnisse der kantonalen Verwaltung erwerben. Die Möglichkeit, eine solche entwickelte Immobilie zu kaufen, steht zudem jedermann offen und wird auch entsprechend publiziert. Im Übrigen besteht die Überzeugung, dass das Arbeitszonenmanagement einen wichtigen Teil des Flächenmanagements bildet und Letzteres erst ermöglicht (vgl. dazu auch Ziff. 2.1.3). Selbstredend will und kann ein Landerwerb, finanziert aus dem Standortförderungsfonds, auch nicht die Raumplanung aushebeln und genauso wenig führen solche bloss punktuellen Aktionen zu Marktverzerrungen. Selbst wenn der Glarner Markt überschaubar ist, bräuchte es dazu umfangreicherer Mittel. Schliesslich erklärt sich der seit Jahren unveränderte Bestand des Standortförderungsfonds nicht mit einer fehlenden Nachfrage, sondern es zeigt dies vielmehr, dass es an den richtigen Instrumenten mangelte und durchaus vorhandene Interessenten deshalb wieder absprangen.

6. Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen

Artikel 8; Instrumente der Umsetzung

Absatz 1 Buchstabe b: Gemäss geltender Regelung kann «der Kanton [...] Mitgliedschaften bei Institutionen eingehen». Eine solche Institution könnte eine Immobiliengesellschaft sein. Dies ist zu verdeutlichen. Der Klarheit halber und mithin ausdrücklich soll die Möglichkeit genannt werden, dass sich der Kanton auch an einer solchen Institution beteiligen können.

Absatz 1 Buchstabe g: Damit die Standortförderung aktiv ein Flächenmanagement betreiben kann, bedarf es einer Erweiterung der gesetzlich vorgesehenen Umsetzungsinstrumente. Namentlich ist es dem Kanton zu ermöglichen, selber Flächen und Immobilien zur Bereitstellung von Betriebsflächen zunächst erwerben und anschliessend entwickeln und schliesslich wieder veräussern zu können.

Artikel 12; Finanzierung

Der Einschub im Absatz 2 stellt klar, dass die Finanzierung des neuen Instruments (Art. 8 Abs. 1 Bst. g) – gleich wie nach Buchstabe f – ebenfalls über den Standortförderungsfonds abgewickelt werden muss.

Artikel 14; Regierungsrat

Der Regierungsrat entscheidet im Rahmen des Standortförderungsfonds frei über den Erwerb, die Entwicklung und die Veräusserung von Flächen und Immobilien gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe g. Namentlich ist er im Rahmen des Standortförderungsfonds weder an die ordentliche Finanzkompetenzordnung, an Beschaffungsregeln oder irgendwelche kantonale Strategien gebunden.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Änderungen im Standortförderungsgesetz zeitigen keine direkten finanziellen Folgen. Sie erweitern das Umsetzungsinstrumentarium und damit die Möglichkeiten des Kantons aktiv Standortförderung zu betreiben. Die Mittel, welche die Standortförderung einsetzen kann, bestimmt der Landrat. Personelle Auswirkungen hat das vorliegende Geschäft nicht.

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der beiliegenden Gesetzesänderung zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Benjamin Mühlemann, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse
- Konzept Flächenmanagement (nur online)