



Strategische Baulandreserven für den Kanton Bern

Bericht zur Umsetzung der als Postulat angenommenen Motion 011-2019 BaK (Klauser, Bern)

Bericht des Regierungsrates

Datum RR-Sitzung: 28. Juni 2023
Geschäftsnummer: 2022.WEU.5404
Direktion: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
1. Zusammenfassung	3
2. Ausgangslage und politischer Auftrag	4
3. Zielsetzung und Abgrenzung	5
4. Angebot und Nachfrage von Arbeitszonen im Kanton Bern	6
4.1 Verfügbarkeit von Arbeitszonen.....	6
4.2 Nachfrage nach Arbeitszonen.....	6
5. Vorgaben und Instrumente im Bereich der aktiven Bodenpolitik	8
5.1 Gesetzliche Grundlagen und Vorgaben auf Bundesebene.....	9
5.2 Gesetzliche Grundlagen und Vorgaben auf kantonaler Ebene.....	9
5.3 Vorgaben auf regionaler Ebene.....	9
5.4 Einzonungen im Rahmen der Ortsplanung.....	9
5.5 Förderung und Sicherung der Verfügbarkeit von Bauzonen.....	10
5.6 ESP-Programm.....	10
5.7 Kantonale Überbauungsordnung (KÜO).....	11
5.8 Arbeitszonenbewirtschaftung.....	11
5.9 Vermittlung kantonseigener Grundstücke.....	11
5.10 Flächen- und Arealentwicklungen im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP).....	12
6. Aktive Flächenpolitik	13
6.1 Mögliche Ausgestaltung der aktiven Flächenpolitik im Kanton Bern.....	13
6.1.1 Zielsetzung.....	13
6.1.2 Anwendungsbereich.....	13
6.1.3 Organisation.....	14
6.1.4 Beurteilung.....	15
6.2 Situation in anderen Kantonen.....	16
6.2.1 Übersicht.....	16
6.2.2 Aktive Bodenpolitik im Kanton Freiburg.....	16
6.3 Berner Grundstücksfonds.....	17
7. Fazit des Regierungsrats	18
8. Antrag an den Grossen Rat	18

1. Zusammenfassung

Die kurzfristige Verfügbarkeit von Arbeitszonen für die Erweiterung und Ansiedlung von Unternehmen ist zentral für die wirtschaftliche Entwicklung. Der Regierungsrat hat dieser Tatsache Rechnung getragen und im Rahmen der Wirtschaftsstrategie 2025 die Massnahme «Aktive Flächenpolitik» verabschiedet. Auch der Grosse Rat hat sich mit der als Postulat überwiesenen Motion 011-2019 BaK (Klauser, Bern): «Strategische Baulandreserven für den Kanton Bern» für eine aktive Flächenpolitik ausgesprochen.

2021 waren im Kanton Bern von insgesamt 3556 Hektaren Arbeitszonen 266 Hektaren Arbeitszonen von regionaler Bedeutung unüberbaut. Davon sind aber nur 13,7 Hektaren sofort verfügbar. Allein im Jahr 2022 hat die Standortförderung des Kantons Bern 25 Anfragen für grössere Arbeitszonen (insgesamt 44 Hektaren) erhalten. Das Angebot an kurzfristig verfügbaren Arbeitszonen vermag folglich der Nachfrage nicht gerecht zu werden. Dabei hat die Zahl der Anfragen von im Kanton Bern ansässigen Unternehmen in den letzten Jahren stetig zugenommen.

Mit dem 2014 in Kraft getretenen revidierten Bundesgesetz über die Raumplanung sowie der anschliessenden Anpassung des kantonalen Baugesetzes, der Bauverordnung und des Richtplans wurde die Möglichkeit, Bauland einzuzonen, stark eingeschränkt. Zudem hat die Erfahrung der vergangenen Jahre gezeigt, dass das vorhandene Instrumentarium des Kantons Bern nicht ausreicht, um genügend neue und kurzfristig verfügbare Arbeitszonen zur Verfügung zu stellen.

Im Rahmen einer aktiven Flächenpolitik hätte der Kanton die Möglichkeit, mittels Kauf und Verkauf von strategischen Baulandreserven zusätzliche Arbeitszonen bereitzustellen bzw. die kurzfristige Verfügbarkeit von Arbeitszonen zu verbessern. Je nach Umsetzung einer aktiven Flächenpolitik sind umfassende Anpassungen in den rechtlichen Grundlagen notwendig, die insbesondere eine allenfalls neu zu schaffende Institution, den Anwendungsbereich der aktiven Flächenpolitik und die Finanzierung regeln. Die Ausarbeitung eines konkreten Konzepts soll deshalb nach der Kenntnisnahme des vorliegenden Berichts durch den Grossen Rat mit Unterstützung von externen Fachstellen in einem separaten Projekt erfolgen.

2. Ausgangslage und politischer Auftrag

Damit Unternehmen im internationalen Wettbewerb bestehen können, müssen sie wachsen und auf neue Entwicklungen reagieren können. Dafür sind Flächen¹ für Erweiterungen und Ansiedlungen erforderlich. Die kurzfristige Verfügbarkeit von entsprechenden Arbeitszonen ist somit – neben anderen wichtigen Rahmenbedingungen – zentral für die Standortattraktivität und damit für die wirtschaftliche Entwicklung im Kanton Bern.

2014 trat das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung in Kraft. Seither ist die Möglichkeit, zusätzliches Bauland einzuzonen, stark eingeschränkt. Umso wichtiger ist es, dass die bereits vorhandenen Arbeitszonen im Kanton Bern auch effektiv für die vorgesehene Nutzung verfügbar sind. Im Kanton Bern existieren verschiedene Instrumente für die Bereitstellung und Vermittlung von Arbeitszonen, wie die Arbeitszonenbewirtschaftung, das ESP-Programm oder die Vermittlung kantonseigener Grundstücke. Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat aber gezeigt, dass diese Instrumente nicht genügen, um ausreichend Arbeitszonen an von Unternehmen bevorzugten Standorten bereitzustellen bzw. deren Verfügbarkeit sicherzustellen. Insbesondere grössere Flächen sind praktisch nicht – und schon gar nicht kurzfristig – verfügbar.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat im dritten Massnahmenpaket zur Wirtschaftsstrategie 2025 die Massnahme „Aktive Flächenpolitik“² verabschiedet. Ziel dieser Massnahme ist es, die rasche Verfügbarkeit von geeigneten Arbeitszonen für die Erweiterung und Ansiedlung von Unternehmen sicherzustellen. Dafür soll der Kanton die Möglichkeit erhalten, Land erwerben und anschliessend im Sinne der kantonalen Wirtschaftspolitik gezielt wieder veräussern zu können.

Auch der Grosse Rat hat sich in der Wintersession 2019 für eine aktive Flächenpolitik ausgesprochen und die Motion 011-2019 BaK (Klauser, Bern): Strategische Baulandreserven für den Kanton Bern³ als Postulat überwiesen. Damit wird der Regierungsrat beauftragt, die Einführung einer aktiven Flächenpolitik zu prüfen, die es dem Kanton ermöglicht, strategische Baulandreserven temporär selbst erwerben zu können. Mit dem vorliegenden Bericht kommt der Regierungsrat diesem Auftrag nach.

¹ Die Begriffe «Fläche», «Grundstück» und «Arbeitszone» werden im vorliegenden Bericht synonym verwendet und beziehen sich jeweils auf die zu Grunde liegenden Parzellen.

² Vgl. Medienmitteilung vom 1. Juni 2018: [Wirtschaftsstrategie 2025 - Der Kanton Bern will eine aktive Flächenpolitik](#)

³ [Motion 011-2019 BaK \(Klauser, Bern\): Strategische Baulandreserven für den Kanton Bern, Geschäfts-Nr. 2019.RRGR.26](#)

3. Zielsetzung und Abgrenzung

Das Ziel des vorliegenden Berichts ist es, das Angebot und die Nachfrage nach Arbeitszonen für die Erweiterung und Ansiedlung von Unternehmen zu quantifizieren und möglichen Handlungsbedarf zu definieren. Zudem soll geprüft werden, ob die Einführung einer aktiven Flächenpolitik hinsichtlich der Verbesserung der kurzfristigen Verfügbarkeit von Arbeitszonen eine sinnvolle Ergänzung des vorhandenen Instrumentariums darstellt.

Mit der Kenntnisnahme durch den Grossen Rat kann dieser zum Handlungsbedarf, der vorgesehenen Stossrichtung für eine aktive Flächenpolitik im Kanton Bern und dem weiteren Vorgehen Stellung nehmen, bevor der Regierungsrat weitere Schritte einleitet.

Der Bericht enthält kein konkretes Umsetzungskonzept für den Erwerb von strategischen Baulandreserven im Rahmen einer aktiven Flächenpolitik. Die mögliche Ausgestaltung einer aktiven Flächenpolitik im Kantons Bern wird lediglich skizziert (Kapitel 6). Für eine detaillierte Analyse der organisatorischen, finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die für die konkrete Umsetzung geklärt werden müssen, sind umfangreiche Abklärungen und daher die Unterstützung durch externe Fachstellen erforderlich.

Sollte der Grosse Rat die Einschätzung des Regierungsrats teilen, das heisst den Bedarf für den Erwerb von strategischen Baulandreserven durch den Kanton – und damit eine aktive Flächenpolitik – erneut bestätigen, dann wird der Regierungsrat dem Grossen Rat zu einem späteren Zeitpunkt ein konkretes Konzept und die dazu notwendigen gesetzlichen Anpassungen unterbreiten (allenfalls mit Varianten).

4. Angebot und Nachfrage von Arbeitszonen im Kanton Bern

4.1 Verfügbarkeit von Arbeitszonen

Nach der aktuellsten Erhebung des Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR) von 2021 sind von insgesamt 3556 Hektaren Arbeitszonen im Kanton Bern 335 Parzellen von regionaler Bedeutung⁴ mit einer Fläche von 266 ha unüberbaut. Eine genauere Blick zeigt allerdings, dass viele dieser unüberbauten Arbeitszonen nicht oder zumindest nicht kurzfristig⁵ verfügbar sind. Die Gründe dafür sind unterschiedlich. Bei 31 Prozent der Arbeitszonen sind konkrete Vorhaben im Gange oder es liegt bereits eine Baubewilligung vor. Weitere Arbeitszonen werden von Unternehmen als Reserve für allfällige zukünftige Erweiterungen gehalten. Zudem liegen bei fast der Hälfte der unüberbauten Arbeitszonen konkrete Hindernisse vor, die eine Nutzung behindern oder verzögern – beispielsweise öffentlich-rechtliche Einschränkungen (z. B. Wald- oder Gewässerabstand), eine fehlende Erschliessung oder privatrechtliche Vereinbarungen (z. B. langfristige Miet- oder Pachtverträge). Darüber hinaus ist die planerische Verfügbarkeit nicht bei allen unüberbauten Arbeitszonen sichergestellt.

Sofort verfügbar sind demnach nur gerade 18 Arbeitszonen mit einer unüberbauten Fläche von 13,7 Hektaren. Bei weiteren 11 Arbeitszonen mit einer unüberbauten Fläche von 7,9 Hektaren ist eine Nutzung innerhalb von zwei Jahren möglich.⁶ Zudem sind noch weitere 43 Arbeitszonen ohne Realisierungshindernisse vorhanden (34,6 ha), bei denen aber die planerische Verfügbarkeit bzw. die Absichten der Eigentümerschaft nicht bekannt sind.

Bei der Auswahl dieser 29 sofort oder zumindest innerhalb von zwei Jahren verfügbaren Arbeitszonen wurden andere Kriterien, die für die wirtschaftliche Attraktivität relevant sind, noch gar nicht berücksichtigt – beispielsweise der genaue Standort (insbesondere die verkehrstechnische Erschliessung und die Nähe zur Autobahn) oder die Form der Flächen.⁷

4.2 Nachfrage nach Arbeitszonen

Bei der Standortförderung des Kantons Bern (SF BE) gehen regelmässig Anfragen für grosse, unüberbaute Flächen ein. Im Jahr 2022 sind insgesamt 25 Anfragen für unüberbaute Arbeitszonen mit einem Ausmass von insgesamt rund 44 Hektaren eingegangen.⁸ Auf eine Anfrage konnte nicht eingetreten werden, weil die nachgefragte Fläche (20 ha) so gross war, dass dazu kein passendes Angebot gemacht werden konnte. Bei 20 Anfragen konnten Vorschläge gemacht werden, wobei gewisse Arbeitszonen mehrfach vorgeschlagen wurden. Bei vier weiteren Anfragen konnten keine passenden Arbeitszonen angeboten werden. Bis zum heutigen Zeitpunkt ist bei keiner dieser Anfragen eine Reservierung bzw. ein Landkauf erfolgt.

Anfragen für Ansiedlungen von ausserkantonalen oder ausländischen Unternehmen gehen zwar immer noch regelmässig ein. In den vergangenen Jahren hat die Zahl der Anfragen von im Kanton Bern ansässigen Unternehmen aber stetig zugenommen und macht mittlerweile die Mehrheit der Anfragen aus. Diese Entwicklung bestätigt die Feststellung in Kapitel 4.1, wonach das Angebot an unüberbauten und

⁴ «Regionale Bedeutung» haben Flächen gemäss Arbeitszonenbewirtschaftung dann, wenn sie über eine gewisse Grösse verfügen oder ihnen diese Bedeutung planerisch zugewiesen wurde (z. B. ESP oder RGSK).

⁵ Im vorliegenden Bericht ist unter dem Begriff «kurzfristige Verfügbarkeit» zu verstehen, dass eine Arbeitszone innerhalb von wenigen Monaten baureif ist. Können Investoren bzw. Unternehmen nicht innerhalb weniger Monate oder maximal innerhalb eines halben Jahres ein Baugesuch einreichen, sind die Unsicherheiten oftmals zu gross und das Grundstück kann im Rahmen der Bemühungen der Standortförderung nicht vermittelt werden.

⁶ Die Angaben aus der Erhebung der unüberbauten Arbeitszonen unterscheiden zwischen einer sofortigen Verfügbarkeit und einer Verfügbarkeit innerhalb von zwei Jahren (oder länger). Wie viele kurzfristig, das heisst innerhalb von 6 Monaten verfügbar sind, lässt sich daraus nicht ableiten.

⁷ Die Mehrheit der 29 sofort oder innerhalb von zwei Jahren verfügbaren Arbeitszonen liegt in den Regionen Seeland-Biel/Bienne (14 Arbeitszonen) und Oberaargau (7 Arbeitszonen). Im Oberland befindet sich lediglich eine Arbeitszone, im Emmental gar keine.

⁸ Dieser Wert liegt etwas höher als in den vergangenen Jahren, wobei jeweils eine leichte Zunahme der Anfragen zu verzeichnen war.

kurzfristig verfügbaren Arbeitszonen sehr knapp ist und es für Unternehmen, sogar für ansässige Unternehmen, die den Kanton gut kennen, schwierig ist, ihren Bedürfnissen entsprechende Flächen zu finden.⁹

Die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten sind hoch: Neben der konkreten Gefahr, dass grosse und traditionsreiche Unternehmen den Kanton verlassen müssen, wenn die benötigten Flächen nicht gefunden werden, verpasst der Kanton damit auch Chancen bei der Ansiedlung von (Gross-)Unternehmen (insbesondere zusätzliche Arbeitsplätze und Steuereinnahmen).

Zwischenfazit

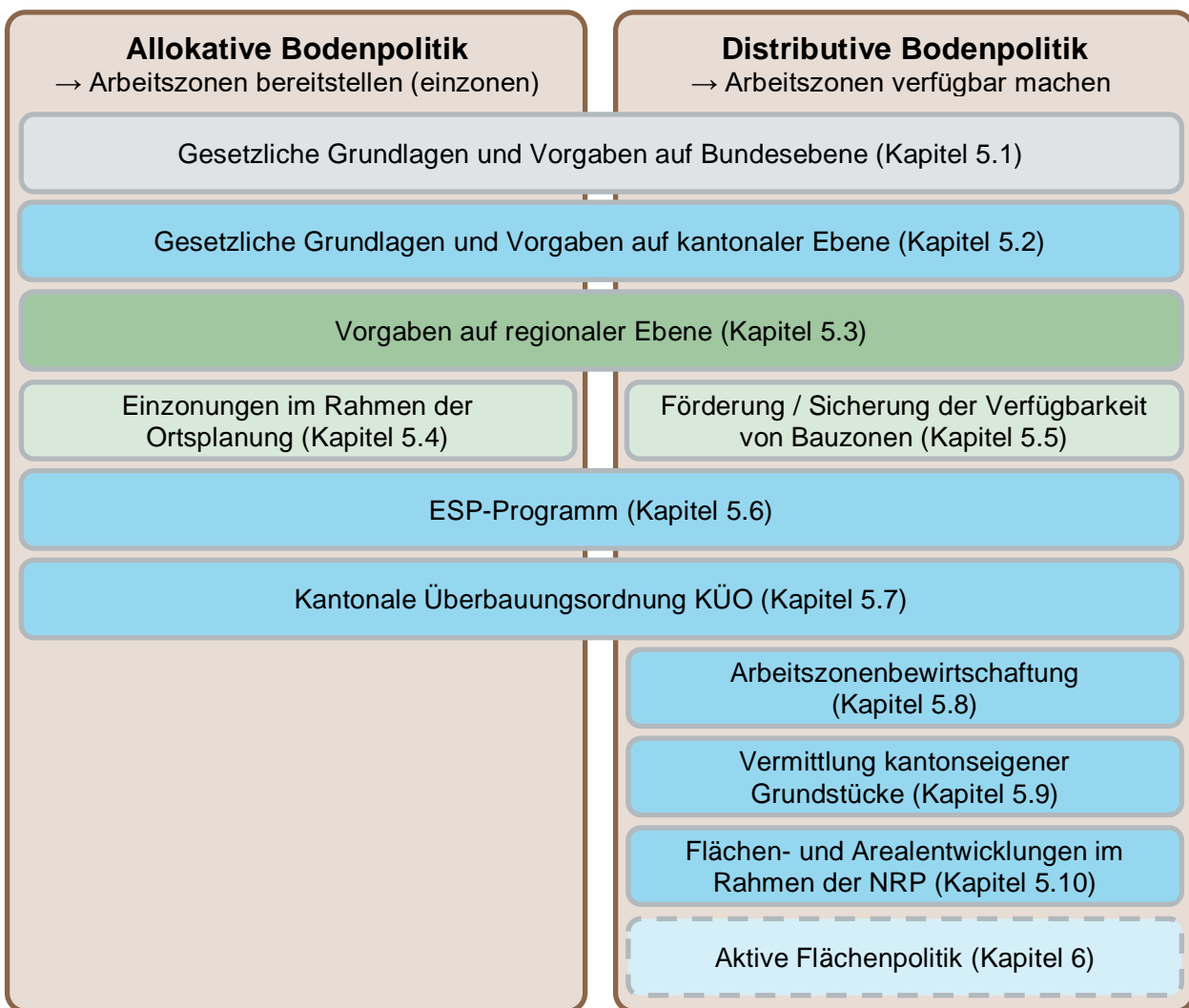
- Das Angebot an unüberbauten Arbeitszonen im Kanton Bern ist nur auf dem Papier vorhanden. Tatsächlich sind kurzfristig verfügbare Arbeitszonen kaum vorhanden.
- Die Nachfrage nach grösseren Flächen ist vorhanden. Dabei nehmen die Anfragen von Berner Unternehmen für Erweiterungsprojekte stetig zu.

⁹ Vgl. dazu auch die Antworten auf die Interpellation 237-2022 Schilt (Utzig, SVP): Warum müssen vermehrt langjährig angesiedelte, namhafte Unternehmen die Lösung für Expansion, Weiterentwicklung, Vergrösserung und Wachstum in benachbarten Grenzkantonen suchen?.

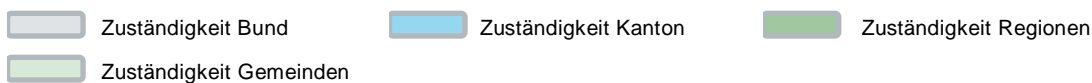
5. Vorgaben und Instrumente im Bereich der aktiven Bodenpolitik

Unter dem Begriff «aktive Bodenpolitik»¹⁰ wird die Gesamtheit aller staatlichen Entscheidungen und Handlungen verstanden, die sich auf die Art der Nutzung, die Verteilung oder den Wert des Bodens beziehen.¹¹ Zudem wird eine Differenzierung des Begriffs in «allokative» und «distributive» Bodenpolitik vorgenommen. Die allokative Bodenpolitik stellt die Regulierung der Nutzung des Bodens durch das Festlegen von Nutzungsmöglichkeiten und -beschränkungen mit raumplanerischen Instrumenten dar (beispielsweise mit dem kommunalen Zonenplan). Mit distributiven bodenpolitischen Massnahmen (beispielsweise mit den Massnahmen für die Förderung und Sicherung der Verfügbarkeit von Bauzonen) soll dafür gesorgt werden, dass die vorgesehene Nutzung des Bodens effektiv erfolgt. Die in Kapitel 6 skizzierte «aktive Flächenpolitik» zum Erwerb von strategischen Baulandreserven entspricht demnach einer Massnahme der distributiven Bodenpolitik.

Vorgaben und Instrumente der kantonalen Bodenpolitik



Legende:



¹⁰ Die hier aufgeführte Definition der «aktiven Bodenpolitik» ist sehr umfassend. Meist wird unter diesem Begriff lediglich die distributive Bodenpolitik (vgl. dazu die Ausführungen oben) oder noch spezifischer der strategische Landerwerb durch den Staat subsummiert. Zudem werden die Begriffe «aktive Flächenpolitik» und «aktive Bodenpolitik» oft synonym verwendet, so auch in diesem Bericht. Der Anwendungsbereich einer «aktiven Flächenpolitik» ist grundsätzlich etwas grösser, da er neben dem strategischen Landerwerb (Boden) auch weitere Anwendungsfälle einschliesst, beispielsweise den Erwerb von bestehenden Immobilien.

¹¹ Vgl. dazu und auch bezüglich der Unterscheidung zwischen allokativer und distributiver Bodenpolitik die Studie der Universität Bern: Jäggi, Hanna (2014). Land- und Raumplanung. Raumentwicklungsstrategien im Kontext der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP) des Kantons Bern (CRED-Bericht 4). Center for Regional Development, Universität Bern

5.1 Gesetzliche Grundlagen und Vorgaben auf Bundesebene

Die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) im Jahr 2013 hat in der ganzen Schweiz zu einem Paradigmenwechsel in der Raumplanung geführt. Das Gesetz verlangt, dass die künftige Siedlungsentwicklung auf die vorhandenen Bauzonen gelenkt wird und schränkt die Möglichkeit, zusätzliches Bauland einzuzonen, stark ein. Somit steht die Nutzung der vorhandenen Bauzonen, das heisst die Siedlungsentwicklung nach innen (SEin), im Zentrum. Darüber hinaus ist für die Einzonung von zusätzlichen Arbeitszonen eine sogenannte Arbeitszonenbewirtschaftung (AZB) erforderlich (vgl. Kapitel 5.8). Diese Vorgaben schränken die rasche Ausscheidung von zusätzlichen Arbeitszonen ein. Dabei ist es unerheblich, ob die unüberbauten Bauzonen effektiv verfügbar sind oder nicht (vgl. Kapitel 4.1).

5.2 Gesetzliche Grundlagen und Vorgaben auf kantonaler Ebene

Der Paradigmenwechsel in der schweizerischen Raumplanung wurde im Kanton Bern mit dem am 4. Mai 2016 vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplan sowie mit dem entsprechend revidierten und am 1. April 2017 in Kraft getretenen Baugesetz (BauG)¹² und der anschliessenden Revision der Bauverordnung (BauV)¹³ umgesetzt. Gleichzeitig wurde der Kulturlandschutz im BauG verstärkt.¹⁴

Die in Bezug auf die Bereitstellung und die Verfügbarkeit von Arbeitszonen relevanten Vorgaben im kantonalen Richtplan betreffen die Dimensionierung und die Voraussetzungen für die Arbeitszonen¹⁵ sowie das ESP-Programm¹⁶.

Weitere Vorgaben betreffen die Verkehrserschliessung.¹⁷ Damit eine Überlastung des bestehenden Verkehrssystems verhindert werden kann, müssen für intensive (Arbeits-)Nutzungen grossräumige Verkehrskonzepte erstellt werden, welche die Schwachstellen aufzeigen und Ausbau- und Optimierungspotenzial identifizieren.

5.3 Vorgaben auf regionaler Ebene

Das Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK) hat als regionaler Richtplan behördenverbindliche Wirkung. Die im genehmigten RGSK festgesetzten Vorranggebiete Siedlungserweiterung Arbeiten sind demzufolge für die nachgelagerte kommunale Planungsebene behördenverbindlich. Damit erfolgt jedoch keine direkt für die Gemeinde verbindliche Vornutzungsplanung, sondern es wird lediglich aufgezeigt, an welchen Standorten Arbeitszonen aus einer raumplanerischen Gesamtperspektive zulässig sind.

5.4 Einzonungen im Rahmen der Ortsplanung

Sowohl in Bezug auf die Bereitstellung als auch in Bezug auf die Verfügbarkeit von Arbeitszonen haben die Gemeinden eine zentrale Rolle. Unter Berücksichtigung der übergeordneten Planungsgrundsätze und Vorgaben (u.a. kantonalen Richtplan, RGSK) sind die Gemeinden zuständig für die grundeigentümergeleitete Festlegung von Arbeitszonen im Rahmen der Nutzungsplanung. Dabei legen sie das Nutzungsmass fest und sorgen für die Erschliessung. Einzonungen sind jedoch, wie unter Kapitel 5.1

¹² Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

¹³ Bauverordnung des Kantons Bern vom 6. März 1985 (BauV, BSG 721.1)

¹⁴ Die Artikel zum Schutz des Kulturlands im Baugesetz (Art. 8a, 8b und 8c) wurden aufgrund der im Jahr 2014 eingereichten und zugunsten des Gegenvorschlags des Grossen Rates zurückgezogenen Kulturlandinitiative aufgenommen.

¹⁵ Hauptziel A: Den Boden haushälterisch nutzen und die Siedlungsentwicklung konzentrieren – Massnahmenblatt A_05: Baulandbedarf Arbeiten bestimmen

¹⁶ Hauptziel C: Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen schaffen – Massnahmenblatt C_4: Kantonale Entwicklungsschwerpunkte (ESP) realisieren

¹⁷ Massnahmenblatt B_01 «Verkehr-intensive Vorhaben: Verkehr, Siedlung und Umwelt abstimmen» des kantonalen Richtplans und Art. 91a ff. BauV

dargelegt, nur dann möglich, wenn die übergeordneten Vorgaben gemäss Raumplanungs- und Baugesetzgebung sowie gemäss kantonalem Merkblatt Arbeitszonenbewirtschaftung eingehalten werden (u.a. müssen Einzonungen über die Gemeindegrenzen hinweg abgestimmt werden und die Verfügbarkeit der neu eingezonten Arbeitszonen muss rechtlich sichergestellt sein, vgl. Kapitel 5.5).

5.5 Förderung und Sicherung der Verfügbarkeit von Bauzonen

Artikel 15 Absatz 4 RPG legt fest, dass bei der Einzonung von neuen Bauzonen die Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt sein muss. Artikel 126a BauG stellt den Gemeinden verschiedene Massnahmen für die Erfüllung dieser Anforderungen zur Verfügung:¹⁸

- die Baulandumlegung (näher geregelt in Art. 119 ff. BauG)
- die vertragliche Bauverpflichtung (näher geregelt in Art. 126b BauG)
- die bedingte Einzonung (näher geregelt in Art. 126c BauG)
- die Anordnung der Bauverpflichtung und die zur Durchsetzung nötigen Massnahmen (näher geregelt in Art. 126d BauG)
- der Ausgleich von Planungsvorteilen (näher geregelt in Art. 142 ff. BauG)

Ziel dieser Massnahmen ist es, dass das Land in Bauzonen bebaut oder zonenkonform genutzt wird. Ansonsten steigt der Druck auf umliegende, noch nicht eingezonte Flächen, was die weitere Zersiedelung fördert.

Für die kurzfristige Verfügbarkeit von Arbeitszonen sind allerdings nur die vertragliche Bauverpflichtung, die bedingte Einzonung sowie die Anordnung der Bauverpflichtung und die zur Durchsetzung nötigen Massnahmen relevant. Diese Massnahmen können zwar auch bei bereits eingezonten Flächen zur Anwendung kommen. Gemäss RPG ist die rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit jedoch nur bei neuen Einzonungen vorgeschrieben.

5.6 ESP-Programm¹⁹

Das Programm der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP-Programm) des Kantons Bern wurde 1989 gestartet und ist im Massnahmenblatt C_04 des kantonalen Richtplans geregelt. Das Programm hat zum Ziel, an zentralen Standorten Flächen planerisch so bereitzustellen, dass sich Unternehmen möglichst rasch ansiedeln oder bauliche Erweiterungen vornehmen können. Arbeitsplätze sollen so an zentralen Standorten konzentriert und die wirtschaftliche Entwicklung dadurch gestärkt werden.

Das ESP-Programm beinhaltet die Entwicklungsschwerpunkte (ESP) sowie seit 1998 auch die strategischen Arbeitszonen (SAZ). Die einzelnen ESP-Standorte sind im kantonalen Richtplan behördenverbindlich festgelegt. Es handelt sich dabei um ausgewählte Standorte an gut erschlossenen Lagen, die meistens mehrere zusammenhängenden Grundstücke umfassen. SAZ sind ebenfalls im kantonalen Richtplan behördenverbindlich festgelegt. Dies sind grosse zusammenhängende Flächen, die für Grossprojekte für die Erweiterung oder Ansiedlung von Unternehmen planerisch soweit bereitgestellt werden sollen, dass diese bei Bedarf innerhalb von wenigen Monaten baureif sind.

Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat jedoch gezeigt, dass sowohl das ESP-Programm als auch die SAZ-Standorte für die Sicherstellung der kurzfristigen Verfügbarkeit von Arbeitszonen nur bedingt geeignet sind. Von den fünf im kantonalen Richtplan festgelegten SAZ ist zurzeit an keinem Standort

¹⁸ vgl. dazu das Merkblatt «Rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland»

¹⁹ vgl. die kantonale Webseite zum [ESP-Programm](#)

die kurzfristige Verfügbarkeit sichergestellt. Zudem konnten in den vergangenen Jahren auch keine neuen SAZ ausgeschieden werden.²⁰ Das liegt auch daran, dass die Gemeinden nur wenig Anreize haben, eine SAZ zu entwickeln oder bereitzustellen. Die Gemeinden müssen in die planerische Vorbereitung und die Erschliessung investieren, ohne zu wissen, ob überhaupt eine Nutzung erfolgen wird und wenn ja, was für eine.

5.7 Kantonale Überbauungsordnung (KÜO)

Nach Artikel 102 BauG hat der Kanton die Möglichkeit, zur Wahrung kantonaler oder gefährdeter regionaler Interessen eine kantonale Überbauungsordnung (KÜO) zu erlassen. Eine KÜO hat dieselben Rechtswirkungen wie kommunale Überbauungsordnungen und ist damit grundeigentümergebunden. Mit einer KÜO können beispielsweise Industriezonen oder Massnahmen zur Realisierung von im kantonalen Richtplan bezeichneten ESP festgelegt werden. Zuständig für den Erlass einer KÜO ist die Direktion für Inneres und Justiz. Mit dem Erlass einer KÜO kann auch die erforderliche Baubewilligung und allfällige weitere Bewilligungen erteilt werden (kombiniertes Verfahren analog Art. 88 BauG oder koordiniertes Verfahren nach Koordinationsgesetz²¹).

Mit einer KÜO können zwar die planerischen Voraussetzungen für (neue) Arbeitszonen geschaffen werden. Die Verfügbarkeit dieser Arbeitszonen hängt jedoch von weiteren Faktoren ab, die sich mit diesem Instrument nicht direkt steuern lassen, beispielsweise die Verkaufsbereitschaft der Eigentümerschaft oder die Erschliessung durch die Gemeinde. Aufgrund der erforderlichen Bedingungen (Wahrung kantonaler Interessen) für den Erlass und wegen des zu beachtenden Subsidiaritätsprinzips in der Raumplanung (die primäre Zuständigkeit liegt bei den Gemeinden) sind KÜOs für die Bereitstellung von neuen und kurzfristig verfügbaren Arbeitszonen nur in spezifischen Einzelfällen geeignet.

5.8 Arbeitszonenbewirtschaftung²²

Gemäss Artikel 30a Abs. 2 der Raumplanungsverordnung (RPV)²³ des Bundes ist für die Einzonung von neuen Arbeitszonen eine Arbeitszonenbewirtschaftung (AZB) erforderlich. Diese dient dazu, die Nutzung der vorhandenen Arbeitszonen im Sinn der haushälterischen und zweckmässigen Bodennutzung aus einer übergeordneten Sicht zu verbessern, bevor neue Arbeitszonen eingezont werden.

Neben den Vorgaben in Bezug auf die Einzonung von neuen Arbeitszonen werden im Rahmen der AZB Informationen zu unüberbauten Arbeitszonen zusammengestellt, die periodisch erhoben und im Geoportal des Kantons Bern öffentlich zugänglich gemacht werden. Damit leistet die AZB einen zentralen Beitrag zur Übersicht über die effektiv kurzfristig verfügbaren Arbeitszonen im Kanton Bern (vgl. dazu Kapitel 4.1). Es ist jedoch nicht möglich, mittels der AZB Einfluss auf die Verfügbarkeit einzelner Arbeitszonen zu nehmen, was aber auch nicht der Zielsetzung dieses Instruments entspricht.

5.9 Vermittlung kantonseigener Grundstücke

Die SF BE vermittelt gestützt auf das Wirtschaftsförderungsgesetz (WFG)²⁴ seit 1998 Grundstücke aus dem Finanzvermögen des Kantons Bern für die Erweiterung und Ansiedlung von Unternehmen. Alle zwei Jahre wird eine Evaluation von Grundstücken durchgeführt, die für die Vermittlung in Frage kommen. Die ermittelten Grundstücke werden im Rahmen eines Regierungsratsbeschlusses anschliessend

²⁰ Zuletzt wurde der Planungsprozess für die SAZ Zbangmatte in der Gemeinde Ins nach dem negativen Volksentscheid vom 15. Mai 2022 abgebrochen.

²¹ Koordinationsgesetz des Kantons Bern vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1)

²² vgl. die kantonale Webseite zur Arbeitszonenbewirtschaftung im Kanton Bern.

²³ Raumplanungsverordnung des Bundes vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1)

²⁴ Wirtschaftsförderungsgesetz vom 12.03.1997 (WFG, BSG 901.1)

für die Vermittlung freigegeben. Von 1998 bis 2022 konnten so 54 Landgeschäfte mit einer Fläche von 31,4 Hektaren und einem Erlös von 51,1 Millionen Franken abgeschlossen werden.

Dieses Instrument hat sich in der Vergangenheit sehr bewährt, da die zur Vermittlung vorgesehenen Grundstücke kurzfristig verfügbar sind und die SF BE die Landverkäufe rasch vorantreiben und zur Beschlussfassung durch den Regierungsrat vorbereiten kann. Im Lauf der Zeit hat die Anzahl der für die Vermittlung zur Verfügung stehenden Grundstücke jedoch stetig abgenommen, weil fast alle geeigneten Grundstücke im Finanzvermögen des Kantons Bern mittlerweile bereits verkauft wurden. In der aktuellen Periode sind nur noch neun Grundstücke an sechs Standorten mit einer Gesamtfläche von 10,7 Hektaren vorhanden. Einige dieser Grundstücke liegen zudem an peripheren Lagen oder weisen andere Realisierungshindernisse auf. Ohne die Möglichkeit, aktiv neue Grundstücke erwerben zu können, wird dieses Instrument mangels vorhandener Grundstücke in absehbarer Zeit obsolet.

5.10 Flächen- und Arealentwicklungen im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP)

Im Rahmen der Fördermassnahmen der NRP hat der Kanton Bern die Möglichkeit, Flächen- und Arealentwicklungen im ländlichen Raum zu unterstützen. Damit wird das Ziel erfolgt, Areale zur Bau- und Marktreife zu entwickeln und langfristig die Erweiterung oder Ansiedlung von Unternehmen zu fördern. Dabei ist – wie bei allen NRP-Projekten – in jedem Fall eine regionaler Projektträger notwendig; der Kanton kann seinerseits keine Projekte lancieren und entsprechende Mittel einsetzen.

Grundsätzlich ist dieses Instrument geeignet, um die kurzfristige Verfügbarkeit von Arbeitszonen zu verbessern. In den vergangenen Jahren war die Nachfrage aus den Regionen jedoch sehr gering, weshalb kein spürbarer Einfluss auf die kurzfristige Verfügbarkeit von Arbeitszonen zu erwarten ist.

Zwischenfazit

- Die gesetzlichen Anforderungen auf Bundes- und Kantonebene für die Einzonung von Arbeitszonen sind hoch.
- Die Einzonung von neuen Arbeitszonen liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Gemeinden.
- Das ESP-Programm und insbesondere die SAZ-Standorte sind für die Bereitstellung von neuen und kurzfristig verfügbaren Arbeitszonen nur bedingt geeignet.
- Es mangelt an Grundstücken im Eigentum des Kantons Bern, welche für die Vermittlung geeignet sind.
- KÜOs sind für die Bereitstellung von neuen und kurzfristig verfügbaren Arbeitszonen nur in spezifischen Einzelfällen geeignet.
- Das vorhandene Instrumentarium des Kantons Bern genügt nicht, um ausreichend neue und kurzfristig verfügbare Arbeitszonen zur Verfügung zu stellen.

6. Aktive Flächenpolitik

6.1 Mögliche Ausgestaltung der aktiven Flächenpolitik im Kanton Bern

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass mit den nachfolgenden Ausführungen lediglich skizziert werden soll, wie das Instrument einer aktiven Flächenpolitik ausgestaltet sein könnte. Für die Ausarbeitung eines konkreten Umsetzungskonzepts sind umfangreiche Abklärungen und damit auch die Unterstützung von externen Fachstellen erforderlich.

Für die Organisationsform werden nachfolgend zwei Varianten aufgeführt (Variante 1: verwaltungsintern, Variante 2: verwaltungsextern). Die Zielsetzung und die möglichen Anwendungsfälle gelten grundsätzlich für beide Varianten.

6.1.1 Zielsetzung

Die aktive Flächenpolitik im Kanton Bern soll ausschliesslich für wirtschaftspolitische Zwecke eingesetzt werden.²⁵ Konkret soll der Kanton in erster Linie mit der Möglichkeit ausgestattet werden, strategische Baulandreserven zu erwerben und für die wirtschaftliche Entwicklung wieder veräussern zu können. Dies befähigt den Kanton Bern, Planung und Eigentum zu verknüpfen und die kurzfristige Verfügbarkeit von Arbeitszonen als privatrechtlicher Eigentümer direkt beeinflussen zu können.

6.1.2 Anwendungsbereich

Neben dem Erwerb von strategischen Baulandreserven sind weitere Anwendungsfälle denkbar (vgl. Tabelle unten). Jeder dieser Anwendungsfälle bzw. jedes einzelne Projekt muss einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons leisten. Folglich wird es sich bei den Interventionen im Rahmen einer aktiven Flächenpolitik nicht um ein Massengeschäft handeln, sondern immer um ein bewusstes Abwägen im Einzelfall.

Konkret sind folgende Anwendungsfälle im Rahmen einer aktiven Flächenpolitik vorstellbar:

Anwendungsfall	Chancen
Kauf und Abgabe/Verkauf von grossen Arbeitszonen (überbaut oder unüberbaut, Industriebrachen)	<ul style="list-style-type: none">– Direkte Einflussnahme auf konkrete Projekte (beispielsweise durch konkrete Vorgaben in Bezug auf die Nutzung)– Weniger externe Abhängigkeiten und Koordinationsaufwand– Einfachere Planungsprozesse
Kauf von nicht eingezonten Grundstücken mit anschliessender Einzonung sowie Abgabe/Verkauf	<ul style="list-style-type: none">– Direkte Einflussnahme auf konkrete Projekte (beispielsweise durch konkrete Vorgaben in Bezug auf die Nutzung)– Weniger externe Abhängigkeiten und Koordinationsaufwand– Einfachere Planungsprozesse

²⁵ Eine Nutzung der aktiven Flächenpolitik für andere Zwecke, insbesondere im Bereich des Wohnungsmarkts, ist nicht vorgesehen.

	<ul style="list-style-type: none">– Schaffung von zusätzlichen Arbeitszonen (auch wenn die Einzonung gemäss den üblichen Prozessen zu erfolgen hat)
Kauf von kleineren, zusammenhängenden Arbeitszonen mit anschliessender Zusammenlegung sowie Abgabe/Verkauf	<ul style="list-style-type: none">– Realisierung der vorgesehenen Nutzung bei ungeeigneten Arbeitszonen (z.B. Geometrie)– Zusätzliches Angebot für grössere Arbeitszonen ohne Neueinzonung– Weniger externe Abhängigkeiten und Koordinationsaufwand
Kauf von Arbeitszonen an peripheren Lagen bzw. Kauf von Arbeitszonen mit Realisierungshindernissen für anschliessende Auszonung	<ul style="list-style-type: none">– Erhöhung des Handlungsspielraums für neue Einzonungen– Beitrag an Umsetzung der raumplanerischen Ziele
(Vor-)Finanzierung der Erschliessung	<ul style="list-style-type: none">– Raschere Umsetzungsprozesse– Geringere Abhängigkeit von kommunalen Entscheiden
Aktive Begleitung von Arealentwicklungen.	<ul style="list-style-type: none">– Gezielte Steuerung der Nutzung– Förderung der Akzeptanz in der Bevölkerung

6.1.3 Organisation

Variante 1: Integration in die bestehenden Strukturen (verwaltungsintern)

Um eine möglichst schlanke Umsetzung sicherzustellen, werden die anfallenden Aufgaben auf die vorhandenen Ämter verteilt. So würde die Identifikation der zu erwerbenden und die Vermittlung der im kantonalen Finanzvermögen vorhandenen Grundstücke dem AWI zufallen. Die formale Abwicklung der Grundstücksgeschäfte läge beim Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) und das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) wäre zusammen mit den Gemeinden für raumplanerische Aspekte zuständig.

Auch wenn die involvierten Ämter auf bestehende Ressourcen zurückgreifen können, sind für die neuen Aufgaben und insbesondere auch zur Sicherstellung rascher Entscheid- und Umsetzungsprozesse zusätzliche Personalressourcen in der Verwaltung notwendig; voraussichtlich rund fünf Mitarbeitende in verschiedenen Ämtern. Es ist jedoch plausibel, dass die Finanzierung dieser zusätzlichen Stellen mittels Erträgen aus der Bewirtschaftung der erworbenen Grundstücke und den Gewinnen aus dem Verkauf von Grundstücken finanziert werden kann.

Neue (gesetzliche) Regelungen wären insbesondere bezüglich der Entscheidkompetenzen notwendig (z. B. allfällige Delegation der Kaufentscheide an eine einzelne Direktion). Die Finanzierung könnte jeweils mittels mehrjährigem Rahmenkredit vom Grossen Rat gesprochen werden. All diese Anpassungen liessen sich im Rahmen der vorhandenen Gesetze vornehmen.

Variante 2: Schaffung einer neuen Institution (verwaltungsextern)²⁶

Eine neue Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit ist für die Abwicklung der Grundstücksgeschäfte, die Verwaltung und Bewirtschaftung der erworbenen Grundstücke sowie den Austausch mit den relevanten Stellen des Kantons Bern zuständig (vor allem SF BE, AGG und AGR). Ob dazu eine privatrechtliche oder eine öffentlich-rechtliche Form gewählt werden soll, muss im Rahmen der weiteren Abklärungen eruiert werden.²⁷

Die Institution ist in eine operative Ebene für die Betreuung des Tagesgeschäfts (Grundstücksgeschäfte, Verwaltung und Bewirtschaftung sowie Koordination) und in eine strategische Ebene für übergeordnete Entscheidungen zu gliedern. Für die Umsetzung des operativen Geschäfts sind voraussichtlich zwischen fünf und zehn Mitarbeitende notwendig. Kauf- und Verkaufsentscheide sind durch ein separates Entscheidungsgremium zu treffen. Dieses Gremium kann aus Vertretern der Politik, der Verwaltung und der Privatwirtschaft zusammengestellt sein, muss aber rasch über Geschäfte entscheiden können. Die politische Aufsicht wird über eine periodische Berichterstattung und daran geknüpfte Leistungsaufträge sowie durch die Aufsicht der Finanzkontrolle gewährleistet.

Damit die Auswirkungen der unregelmässig anfallenden Einnahmen und Ausgaben geglättet werden können, ist die Schaffung eines Fonds sinnvoll. Die anfängliche Kapitalausstattung des Fonds sollte im Bereich zwischen 50 und 200 Millionen Franken liegen, der Fonds kann aber schrittweise geäufnet werden. Allfällige Gewinne aus den Grundstücksgeschäften sollen, allenfalls bis zu einer betragsmässigen Schwelle, im Fonds verbleiben. Es ist plausibel, dass nach der Äufnung des Fonds keine weiteren finanziellen Mittel eingesetzt werden müssen, weil aus der Bewirtschaftung der erworbenen Grundstücke und den Gewinnen aus dem Verkauf von Grundstücken genügend Geld für die Finanzierung der aktiven Flächenpolitik und der Betriebskosten der Institution generiert werden kann (vgl. dazu auch die Situation im Kanton Freiburg im Kapitel 6.2.2).

Aufgrund des Ausmasses an erforderlichen gesetzlichen Regelungen für die Konstituierung und die Tätigkeiten der neuen Institution ist die Schaffung einer neuen spezialgesetzlichen Grundlage erforderlich.

6.1.4 Beurteilung

Die beiden Varianten zur Organisationform der aktiven Flächenpolitik werden im Sinne einer SWOT-Analyse beurteilt, damit im Hinblick auf das weitere Vorgehen (Drittauftrag zur Erarbeitung eines konkreten Umsetzungskonzepts) bereits ein Vorentscheid getroffen werden kann.

	Variante 1 (verwaltungsintern)	Variante 2 (verwaltungsextern)
Stärken	<ul style="list-style-type: none">– bestehende Strukturen– einfachere Abstimmung mit vorhandenen Wirtschafts- und Raumplanungsstrategien– automatische Kontrolle, da mehrere Stellen/Ämter involviert	<ul style="list-style-type: none">– neue Institution mit klarem Auftrag– alles aus einer Hand– kurze/rasche Entscheide– Einbezug Politik/Gemeinden/Private möglich (im Entscheidungsgremium)
Schwächen	<ul style="list-style-type: none">– fehlendes Know-How der zuständigen Ämter/Fachstellen– komplexe Organisationsstruktur mit vielen involvierten Stellen und Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none">– neue gesetzliche Grundlagen notwendig– Schaffung eines Fonds notwendig und damit langfristige Bindung der entsprechenden Mittel

²⁶ Diese Variante orientiert sich an der aktiven Bodenpolitik des Kantons Freiburg, vgl. Kapitel 6.2.2.

²⁷ Die Institution würde als Trägerin öffentlicher Aufgaben unter die Public Corporate Governance-Richtlinien (PCG-Richtlinien) des Kantons Bern fallen und voraussichtlich dem Kreis 2 zugeordnet werden.

	<ul style="list-style-type: none">– grosser Einfluss der Verwaltung– zusätzliche Personalressourcen in der Verwaltung notwendig	
Chancen	<ul style="list-style-type: none">– Wissensaufbau in der Kantonsverwaltung– Verbesserung der ämterübergreifenden Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none">– Dynamisierung der Wirtschafts-/Raumentwicklung dank neuem Player– neue Institution als «Kümmerer» und Treiber von kantonal bedeutenden Wirtschaftsjahren
Risiken	<ul style="list-style-type: none">– interne Prozesse und langwierige Entscheidungswege verhindern Zielerreichung– Entscheide werden politisch und nicht fachlich getroffen– ungenügende Finanzmittel, da diese jeweils im ordentlichen Budget gesprochen werden müssen– Interessenkonflikte zwischen Ämtern mit unterschiedlichem Auftrag	<ul style="list-style-type: none">– neue Institution ist nicht selbsttragend, d.h. wiederkehrende Unterstützung durch den Kanton notwendig– Steuerung der neuen Institution nicht wie gewünscht möglich

6.2 Situation in anderen Kantonen

6.2.1 Übersicht

Elf Kantone verfügen über gesetzliche Grundlagen im Sinne einer aktiven Flächen- bzw. Bodenpolitik (AI, AR, BS, FR, GE, GL (ab 1. Juli 2023), GR, JU, NE, SZ und VS). In BL ist die Einführung einer aktiven Flächenpolitik in Diskussion.

In den Kantonen BS, FR, GE, GL (ab 1. Juli 2023), und NE obliegt die aktive Bodenpolitik den Kantonen. In den gesetzlichen Grundlagen ist die Möglichkeit vorgesehen, im Rahmen der aktiven Bodenpolitik Land erwerben und veräussern zu können. In GE und FR wird die aktive Bodenpolitik durch eine eigens dafür geschaffene Institution wahrgenommen.

In den Kantonen AI, GR, JU, SZ und VS wird die aktive Flächenpolitik an die Gemeinden (in AI an die Bezirke) delegiert. Die Kantone GR und JU haben neben der Delegation an die Gemeinden gemäss ihren Wirtschaftsentwicklungsgesetzen auch die Möglichkeit, Land erwerben und veräussern zu können.

In den Kantonen OW und SO ist die aktive Bodenpolitik in den gesetzlichen Grundlagen nicht explizit erwähnt. Beide verfügen allerdings über die Möglichkeit, für die Förderung der Wirtschaftsentwicklung Land erwerben und veräussern zu können.

6.2.2 Aktive Bodenpolitik im Kanton Freiburg

Mit dem Gesetz über die aktive Bodenpolitik²⁸ verfügt der Kanton Freiburg seit Januar 2020 über die gesetzliche Grundlage für eine aktive Bodenpolitik. Diese ist vorwiegend als wirtschaftspolitisches Instrument ausgestaltet und ergänzt die kantonale Raumordnungspolitik. Die Zielsetzung entspricht der in

²⁸ Gesetz über die aktive Bodenpolitik des Kantons Freiburg (ABPG; SGF 900.2)

diesem Bericht skizzierten Idee: Der Staat soll Land erwerben, verwalten, entwickeln und für die wirtschaftliche Entwicklung an bestehende und neue Unternehmen verkaufen können. Darüber hinaus ist in bestimmten Fällen vorgesehen, dass der Staat zum Zweck der Entwicklung von strategischen Projekten Partnerschaften mit öffentlichen oder privaten Körperschaften eingehen kann und dass mit der aktiven Bodenpolitik betraute Stellen des Kantons im Rahmen von Leistungsaufträgen auch Aufgaben im Bereich der Bewirtschaftung der Arbeitszonen übernehmen können.

Für die operative Umsetzung wurde eine selbständige öffentlich-rechtliche Körperschaft, die sogenannte kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB), geschaffen. Die KAAB kann im Sinne der Wirtschaftsförderung Grundstücksgeschäfte durchführen. Die Grundsätze der Organisation sind gesetzlich festgelegt und die Aufgaben werden in periodischen Leistungsaufträgen geregelt. Die Leitung der KAAB besteht aus einem Gremium von Mitgliedern des Staatsrats, des Grossen Rats und von Privaten. Ende 2022 waren ein Direktor und sieben Mitarbeitende mit insgesamt 6,15 Vollzeitäquivalenten bei der KAAB angestellt.

Für die Finanzierung der aktiven Bodenpolitik wurde ein Fonds geschaffen und mit einem Anfangskapital von 100 Millionen Franken ausgestattet. Ein Teil der Mittel aus dem Fonds wurden bereits für den Kauf der Areale Pré-aux-Moines in Marly²⁹, La Maillarde in Romont³⁰ und AgriCo in Saint-Aubin³¹ verwendet. Diese Areale werden durch die KAAB nun der wirtschaftlichen Entwicklung zugeführt.

Die KAAB finanziert sich aus den Erträgen der Bewirtschaftung ihrer Areale sowie aus den Gewinnen der Grundstücksgeschäfte. Allfällige Aufwandsüberschüsse werden mit Mitteln aus dem Fonds finanziert. Beiträge des Kantons Freiburg an den Betrieb der KAAB sind nicht vorgesehen.³²

6.3 Berner Grundstücksfonds

Das Wirtschaftsförderungsgesetz vom 12. Dezember 1971 enthielt Bestimmungen über einen Grundstücksfonds. Gemäss Artikel 3 konnte der Kanton «zum Zweck der Förderung der Wirtschaft (...) Grundstücke zu Eigentum erwerben oder andere Rechte daran begründen, sich nötigenfalls an Immobiliengesellschaften vorübergehend beteiligen sowie die Erschliessung von Baugrundstücken und die Instandstellung von Gebäuden (...) übernehmen oder sich daran beteiligen».

Die Verantwortung für den Erwerb und die Veräusserung von Grundstücken sowie die weiteren Entscheide lagen beim Delegierten für Wirtschaftsförderung³³. Die ausführende Stelle für den Erwerb und die Überlassung von Grundstücken war die kantonale Liegenschaftsverwaltung.

Der Grundstücksfonds umfasste ein zweckgebundenes Vermögen in der Höhe von 50 Millionen Franken, wobei der Grosse Rat zusätzliche Mittel von höchstens 20 Millionen Franken zur Verfügung stellen konnte. Die Finanzierung der Erschliessungs- und Instandstellungskosten wurde aus den Erträgen aus den Grundstücksgeschäften und den Zinsen sichergestellt. Sofern der Fondsbestand angegriffen wurde, musste der Fonds im Rahmen des Budgets wieder auf den gesetzmässigen Betrag erhöht werden.

Im Rahmen der Einführung des Wirtschaftsförderungsgesetzes (WFG) per 1. Januar 1997 wurde der Grundstücksfonds aufgehoben. Gemäss den Übergangsbestimmungen wurden die Liegenschaften des Grundstücksfonds dem Finanzvermögen des Kantons zugeordnet. Per Ende 1996 verfügte der Grundstücksfonds über 23 Parzellen mit einer Gesamtfläche von 28,5 Hektaren. Viele dieser Grundstücke wurden seither im Rahmen der Vermittlung kantonseigener Grundstücke verkauft (vgl. Kapitel 5.9).

²⁹ [Link zur Homepage des Standorts Pré-aux-Moines in Marly der kantonalen Anstalt für die aktive Bodenpolitik des Kantons Freiburg](#)

³⁰ [Link zur Homepage des Standorts La Maillarde in Romont der kantonalen Anstalt für die aktive Bodenpolitik des Kantons Freiburg](#)

³¹ [Link zur Homepage des Standorts AgriCo in Saint-Aubin der kantonalen Anstalt für die aktive Bodenpolitik des Kantons Freiburg](#)

³² [Link zum Jahresbericht 2022 der Kantonalen Anstalt für die aktive Bodenpolitik des Kantons Freiburg](#)

³³ Das Büro des Delegierten für Wirtschaftsförderung war bis 1976 eine Abteilung des Sekretariats der Volkswirtschaftsdirektion. Von 1977 bis 1992 war es eine selbständige Amtsstelle der Volkswirtschaftsdirektion und wurde ab 1993 zu einer Abteilung des Amtes für wirtschaftliche Entwicklung.

7. Fazit des Regierungsrats

Gemäss den Zuständigkeiten in der Raumplanung innerhalb des Kantons obliegt es in erster Linie den Gemeinden, zusätzliche Arbeitszonen zu schaffen sowie die Verfügbarkeit und zweckbestimmte Nutzung vorhandener Arbeitszonen sicherzustellen. Diese dezentrale Zuständigkeit führt dazu, dass die gesamtkantonalen Interessen im Sinne der wirtschaftlichen Entwicklung nur ungenügend berücksichtigt werden: Es fehlt an grösseren zusammenhängenden Arbeitszonen für die Erweiterung und Ansiedlung von Unternehmen. Die strikten Vorgaben des Raumplanungsgesetzes auf Bundesebene haben diese kritische Ausgangslage noch verschärft.

Die vorhandenen Instrumente des Kantons dienen vorwiegend der Förderung der Verfügbarkeit und der Vermittlung von bereits bestehenden Arbeitszonen. Dabei ist festzuhalten, dass es in den vergangenen Jahren nicht gelungen ist, eine ausreichende Zahl an Arbeitszonen planerisch so vorzubereiten, dass diese innerhalb von wenigen Monaten überbaut werden können. Das gilt insbesondere für SAZ und andere grössere Arbeitszonen, die für die wirtschaftliche Entwicklung von besonderer Bedeutung sind. Es gibt auch keine Hinweise darauf, dass sich dies mit den vorhandenen Instrumenten in Zukunft ändern könnte.

Der Regierungsrat erkennt deshalb Handlungsbedarf. Er kommt zum Schluss, dass die Möglichkeit des strategischen Landerwerbs eine sinnvolle Ergänzung des kantonalen Instrumentariums sein könnte. Die skizzierte aktive Flächenpolitik mit den verschiedenen Anwendungsfällen stellt aus Sicht des Regierungsrates ein geeignetes Instrument dar, um die prekäre Situation in Bezug auf die Verfügbarkeit von Arbeitszonen verbessern zu können. Eine aktive Flächenpolitik bietet auch hinsichtlich der bestehenden Instrumente wesentliche Synergien. So erhöht der Kauf und die Auszonung von nicht geeigneten Arbeitszonen den Handlungsspielraum der Gemeinden bei Neueinzonungen. Und eine Vor- oder Mitfinanzierung der Erschliessung von SAZ oder anderen Arbeitszonen dürfte wesentlich dazu beitragen, dass die Verfügbarkeit erhöht werden kann.

Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, die Projektarbeiten für die konkrete Umsetzung einer aktiven kantonalen Flächenpolitik im Sinne der Motion 011-2019 im Rahmen eines Drittauftrags zu starten. Dabei soll auch die Organisationsform vertieft geprüft werden. Die Federführung und die Finanzierung des Drittauftrags obliegt der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion in Zusammenarbeit mit der Direktion für Inneres und Justiz und der Bau- und Verkehrsdirektion. Der Grosse Rat würde dann erneut mit dem Geschäft befasst, wenn im Rahmen der gesetzlichen Arbeiten die konkrete Einführung der aktiven Flächenpolitik zur Diskussion steht.

8. Antrag an den Grossen Rat

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom Bericht Kenntnis zu nehmen und eine Diskussion zum weiteren Vorgehen zu führen.