



Bauliche Entwicklung ist nicht immer ein Gewinn

Gemeindliche Siedlungsentwicklungen erscheinen oft als Gewinn in gesellschaftlicher, siedlungsstruktureller und finanzieller Hinsicht. Doch ein genauer und langfristiger Blick auf Kosten, Aufwands- und Ertragspositionen zeigt, dass die öffentliche Hand auch belastet werden kann. Kostentransparenz lohnt sich, wie das Beispiel Illnau-Effretikon zeigt.

Schweizer Gemeinden jeder Grösse stehen zunehmend im Wettbewerb um finanzkräftige Einwohnerinnen und Einwohner und Unternehmen. Dabei spielen neben quantifizierbaren Kriterien wie dem Steuerfuss auch qualitative Aspekte der Standortattraktivität eine entscheidende Rolle. Die Attraktivität einer Gemeinde bestimmen dabei unter anderem gut ausgestattete, ansprechend gestaltete Siedlungsstrukturen und hochwertige, wohnortnahe Landschafts- und Erholungsräume. Das sind Faktoren, auf die im Rahmen der gemeindlichen Siedlungspolitik Einfluss genommen werden kann.

Die Gemeinden sind bestrebt, Veränderungen aktiv zu gestalten und sich damit im Standortwettbewerb erfolgreich zu positionieren. Der vielerorts bestehende Nachfragedruck, die Prämisse nachhaltiger Entwicklung mit haushälterischer Bodennutzung sowie die unstenen finanziellen Ressourcen und der demografische Wandel markieren das Spannungsfeld, in dem sich die Siedlungspolitik der Gemeinden bewegt. So wird der oft formulierte Wunsch der Entscheidungsträgerinnen und -träger verständlich, Vorhaben der Siedlungsentwicklung unter anderem auf der Basis einer differenzierten Kenntnis ihrer finanziellen Auswirkungen zu beurteilen.

Mit diesem Anspruch, die finanziellen Auswirkungen potenzieller Siedlungsentwicklungen zu kennen, liess die Stadt Illnau-Effretikon vor Beginn der Revision der Bau- und Zonenordnung ihre Potenzialflächen beurteilen. Die insgesamt elf Potenzialflächen unterscheiden sich unter anderem hinsichtlich ihrer Grösse, der Lage im Siedlungsgefüge, der aktuellen und angestrebten Nutzung, den Eigentumsverhältnissen sowie dem Erschliessungs- und Planungsstand.

Finanzielle Auswirkungen der Entwicklungsoptionen

Die Untersuchung erfolgte mit einem MS-Excel basierten, von Ernst Basler und Partner entwickelten Gemeindeentwicklungs- und Finanzplanungsmodell für den Zeitraum 2008 bis 2040. Das Modell setzt sich aus zwei Bearbeitungsmodulen zusammen. Im Modul Gebietsentwicklung werden für die betrachteten Potenziale Nutzflächen, Einwohner und Arbeitsplätze sowie die benötigten Infrastrukturen ermittelt. Darauf aufbauend werden im Modul Finanzplanung die entstehenden Finanzflüsse in der Investitionsrechnung und in der laufenden Rechnung dargestellt. Hierbei werden für allfällige Erschliessungen und Infrastrukturen sowohl Investitionskosten als auch der Aufwand für Betrieb

und Unterhalt, die Steuereinnahmen von natürlichen und juristischen Personen sowie die Leistungen respektive Beiträge aus dem Finanzausgleich für den gesamten Betrachtungszeitraum berücksichtigt. Über den Zusammenschluss der Werte werden im Ergebnis Cashflow und Investitionsbedarf sowie der zugehörige Kapitalwert der Entwicklungen aufgezeigt.

Mit den bewusst langfristig gewählten Berechnungen können auch erst später wirksame Folgen – zum Beispiel im Bereich der Betriebs- und Unterhaltskosten und der Abschreibungen – aufgezeigt werden. Die ergänzende Betrachtung von Sensitivitäten ermöglicht es, die wesentlichen Einflussfaktoren der Resultate respektive die Kostentreiber zu identifizieren. So wurden beispielsweise die Annahmen zu den Steuererträgen neuzuziehender Einwohnerinnen und Einwohner und Unternehmen oder zum Wert der veräusserten Liegenschaften im Eigentum der Stadt variiert. Detailabklärungen wurden für den Schulraumbedarf und die verkehrlichen Auswirkungen der Entwicklungen vorgenommen.

Resultat der Untersuchung: Eigenkapital wird gestärkt

Im Ergebnis zeigt die Untersuchung, dass sich – betrachtet man alle Flächen

zusammen – ein positives finanzielles Resultat ergibt. Das heisst vereinfacht, dass die Stadt nach Umsetzung aller Entwicklungen eine Stärkung des Eigenkapitals realisieren kann. Die Potenzialflächen einzeln betrachtet ergeben aber auch negative finanzielle Ergebnisse. Insgesamt können folgende Einflussfaktoren respektive Stellschrauben der finanziellen Auswirkungen der einzelnen Siedlungsentwicklungsflächen identifiziert werden:

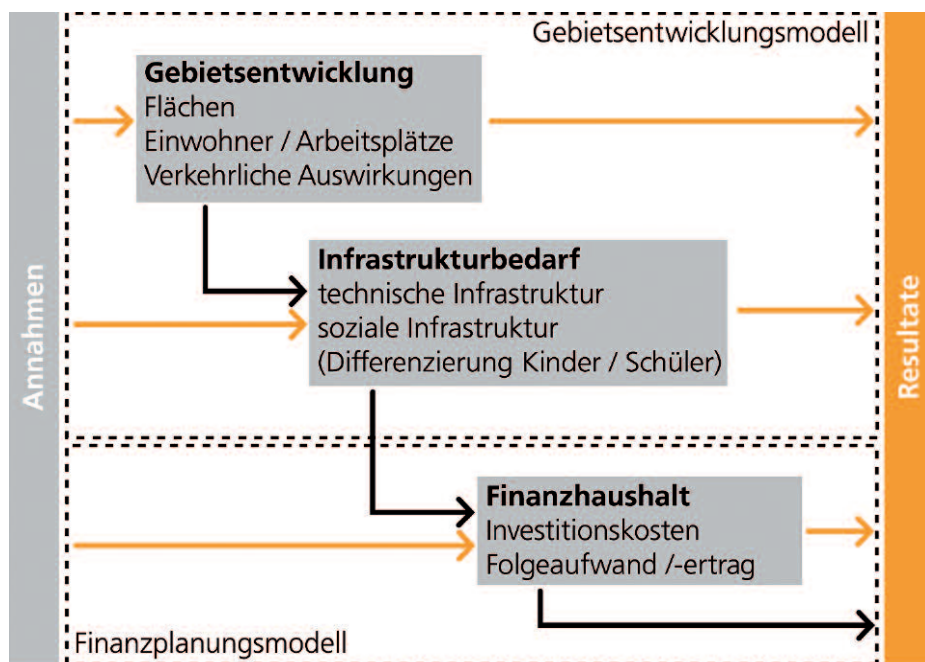
- Zusätzliche Arbeitsplätze generieren Steuererträge bei vergleichsweise geringem Aufwand für Verwaltung und Bildung, zusätzliche Einwohner bedingen einen hohen Aufwand für Verwaltung, Bildung und Soziales und beeinflussen das finanzielle Ergebnis negativ.
- Der Verkauf gemeindeeigener Liegenschaften generiert einen bedeutenden Ertrag, der zur Deckung der Kosten verwendet werden kann, vor allem dann, wenn der Marktwert über dem Buchwert liegt.
- Die Erstellung von Erschliessungsinfrastruktur belastet die Investitionsrechnung in den ersten Entwicklungsjahren; ihr in allen Folgejahren erforderlicher Betrieb und Unterhalt belastet die Laufende Rechnung teilweise bedeutend.

Im Weiteren zeigen die Resultate, dass die kurz- bis mittelfristige Entwicklung aller Gebiete einen vergleichsweise hohen Anstieg der Einwohnerzahlen der Stadt bis 2030 (rund 20 Prozent) zur Folge hätte. Die Zahl der Arbeitsplätze nimmt ebenso zu. Damit verfügt die Stadt zur Realisierung zusätzlichen Bevölkerungswachstums über ausreichend Entwicklungsflächen.

Entscheidend für die Qualität der Untersuchung war ihre Erarbeitung im engen Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Stadt Illnau-Effretikon. In Arbeits-sitzungen brachten sie ihre Lokalkenn-nisse und Erfahrungen ein und tauschten sich aus. So konnten die beteiligten Fachämter für die Komplexität und die vielfältigen Abhängigkeiten der Siedlungs- und Finanzentwicklung sensibilisiert werden.

Umfassendes Flächenmanagement geboten

Zur Einordnung der Ergebnisse ist zu beachten, dass sie die finanzplanerische Sicht abdecken. Neben diesen müssen auch planerische und planungspolitische Zielvorstellungen die Siedlungsentwicklung justieren. Die abschliessende siedlungspolitische Weichenstellung muss dann nach Abwägung aller Aspekte – auch der finanziellen – erfolgen.



Das Gemeindeentwicklungs- und Finanzplanungsmodell macht die langfristigen finanziellen Auswirkungen von Siedlungsentwicklungen transparent und liefert so eine objektive Entscheidungsgrundlage. (Grafik: Ernst Basler + Partner)



Die denkmalgeschützte Spinnerei Oberkempttal ist eines der elf Entwicklungsgebiete der Stadt Illnau-Effretikon. (Bilder: Stadt Illnau-Effretikon)

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte und der konkreten Untersuchungsergebnisse wurden gemeinsam mit den Vertreterinnen und Vertretern der Stadt Schlussfolgerungen für eine zukunftsorientierte und nachhaltige Siedlungsentwicklung festgehalten:

- Die oft wahrgenommene politische Haltung, dass Siedlungsentwicklung in jedem Fall zu positiven Auswirkungen für die Stadt führt, wird widerlegt. Nicht immer oder erst zu einem späteren Zeitpunkt decken zusätzli-

che Steuereinnahmen die Kosten und Aufwendungen. Jedes einzelne Potenzialgebiet mit seinen Besonderheiten muss dabei differenziert beurteilt werden. Wohngebiete führen eher zu hohen Lasten, Arbeitsplatzgebiete sind verstärkt vom konjunkturellen Umfeld abhängig.

- Umnutzungen und Verkäufe von Land in städtischem Eigentum lohnen sich insbesondere in Aussenlagen oder in Zentrums-lagen mit hohen Wertsteigerungen. Der realisierbare Verkaufs-

preis darf aber nicht die einzige Entscheidungsgrundlage sein, die Vorteile und Nachteile von Verkäufen sind deutlich darzulegen. Eine städtische Liegenschafts- und Bodenpolitik muss hier Leitlinien benennen.

- Die Erkenntnisse aus den Arbeiten erlauben eine Prioritätensetzung in der Siedlungsentwicklung Illnau-Effretikon. Mit der Abstimmung auf parallel verlaufende Prozesse (zum Beispiel Wirtschaftslage, städtische Personalentwicklung, Konkurrenzstandorte usw.) und einer differenzierten Anwendung der Planungsinstrumente kann die Stadt Entwicklungen aktiv steuern.

Übergeordnet bedarf es der Formulierung einer umfassenden Perspektive für die städtische Siedlungsentwicklung, in der Zielgrößen für Bevölkerung und Arbeitsplätze ebenso wie normative Zielvorgaben – zum Beispiel die nachhaltige, flächensparende Siedlungsentwicklung mit gezielter Förderung der Innenentwicklung – definiert sind.

In den kommenden Monaten wird die Arbeit an der Zonenplanrevision in Illnau-Effretikon fortgesetzt. Dabei werden die Untersuchungsergebnisse einfließen. Das Gemeindeentwicklungs- und Finanzplanungsmodell, das der

Martin Graf,
Stadtpräsident
Illnau-Effretikon:
«Mit den vorliegenden Untersuchungsergebnissen haben wir eine wichtige Grundlage, um die Auswirkungen der elf Gebietsentwicklungen abzuschätzen. Wir können so Prioritäten setzen und die Aktivierung der Gebiete zeitlich staffeln – immer mit dem Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung nach innen.»



Stadt Illnau-Effretikon nach Abschluss der Arbeiten übergeben wurde, kann auch künftig zur Überprüfung der Entwicklungen eingesetzt werden.

Steigerung der Standortattraktivität

Mit der Untersuchung ist es in Illnau-Effretikon gelungen, das bislang bestehende «Bauchgefühl» bezüglich der finanziellen Auswirkungen der Entwicklungspotenziale transparent zu machen und damit eine weitere solide Grund-

lage für die siedlungspolitischen Entscheidungen bereitzustellen. Diese aber darf in keinem Fall das einzige Argument für oder gegen ein Vorhaben sein. Es bedarf in jedem Fall einer umfassenden planerischen Abwägung.

Bei zunehmend knappen Ressourcen gewinnt die Kenntnis der langfristigen finanziellen Auswirkungen von Siedlungsentwicklungen für die Gemeinden an Bedeutung. Dieses Wissen muss als ein Faktor bei der strategischen Ausrichtung der Siedlungsentwicklung einfließen. Eine solche Strategie, zum Beispiel implementiert im Sinne eines kommunalen Flächenmanagements, bietet den Gemeinden die Grundlage, ihre Entwicklung aktiv zu steuern und so Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Siedlungsstruktur, Gemeindefinanzen und Standortattraktivität zu beeinflussen. Im Ergebnis können Gemeinden sich so als selbstbewusster, starker und attraktiver Partner für Einwohner, ansässige Unternehmen, Investoren und Nachbargemeinden positionieren.

Katharina Koch, Dipl. Ing. Raumplanerin; Patrik Baumgartner, lic. oec. publ., Raumplaner ETH NDS; beide Geschäftsbereich Raum- und Standortentwicklung der Ernst Basler + Partner AG