

Sitzung vom 29. November 2022

Beschl. Nr. **2022-345**

9.0.00.0 Finanzen, Allgemeines

Postulat von Mario Senn (FDP), Sebastian Huber (SVP), Daniel Frei (FW) und Hanspeter Clesle (EVP) betreffend «Transparenz über die finanziellen Auswirkungen der Verdichtung mit Grossprojekten»; Beantwortung

Ausgangslage

Am 2. September 2021 wurde von Mario Senn (FDP), Sebastian Huber (SVP), Daniel Frei (FW) und Hanspeter Clesle (EVP) das Postulat betreffend «Transparenz über die finanziellen Auswirkungen der Verdichtung mit Grossprojekten» eingereicht. Ziel des Postulates ist die Schaffung der Transparenz über die (Mehr-) Kosten der Verdichtung und die Einführung eines Instruments, mithilfe dessen überprüft werden kann, ob ein Verdichtungsprojekt für die Stadt Adliswil finanziell nachhaltig realisiert werden kann. Konkret wird der Stadtrat damit beauftragt, die Einführung eines Instruments zu prüfen, mit welchem bei Raumplanungsgeschäften in der Zuständigkeit des Grossen Gemeinderats folgende Punkte transparent dargelegt werden:

welche finanziellen Auswirkungen sich durch die Abweichung von der BZO-Regelbaunorm (z.B. durch höhere Ausnutzung) ergeben; und wie diese direkten und indirekten Kosten durch die ordentlichen jährlichen Steuer- und Gebührenzahlungen der Eigentümer und Bewohner dieser Liegenschaften getragen werden.

Die Unterzeichnenden begründen ihren Vorstoss damit, dass Planungsmassnahmen zur baulichen Verdichtung wie Ein-, Auf- und Umzonungen sowie Sondernutzungsplanungen für die Stadt direkte und indirekte Kosten bewirken: Aufwendungen für Erstellung, Unterhalt und Betrieb von Infrastrukturen zur Erschliessung, für die Ver- und Entsorgung, für Sport und Freizeit sowie Kosten für den Ausbau und Betrieb des öffentlichen Verkehrs, Beschulung und Betreuung von Kindern, Zusatzleistungen und die wirtschaftliche Sozialhilfe. Diese Kosten würden mit Steuern und Gebühren bezahlt. Mehrwertausgleichszahlungen könnten keinen nachhaltigen Beitrag zur Kostendeckung leisten, da diese Zahlungen lediglich einmalig erfolgen und zudem nicht zur Deckung der oben aufgeführten Kosten verwendet werden dürften.

Der Stadtrat hat am 30. November 2021 mit Beschluss 2021-286 seine Bereitschaft zur Entgegennahme des Postulats ausgedrückt. Das Postulat wurde am 2. Februar 2022 vom Grossen Gemeinderat an den Stadtrat überwiesen. Zur Beantwortung des Postulats wurden zusätzlich die Ressorts Finanzen, Werkbetriebe sowie Sicherheit, Gesundheit und Sport, Soziales und Bildung hinzugezogen.

Vorbemerkungen

Abstimmung und Etappierung der Planungsprojekte

Die Stadt Adliswil stimmt ihre Planungen auf die übergeordneten Planungsinstrumente ab, wie dies das Bundesgesetz verlangt (§§ 2, 7 und 8 Raumplanungsgesetz RPG, § 2 Abs. 1 lit. e Raumplanungsverordnung RPV). Der regionale Richtplan Zimmerberg scheidet unterschiedliche bauliche Dichten aus. So eignen sich Gebiete, bei denen aus regionaler Sicht eine hohe bauliche Dichte erwünscht ist, für eine städtebauliche Akzentuierung. Diesen Dichtevorgaben aus dem regionalen Richtplan haben die Planungsprojekte jeweils zu entsprechen.

Um Skaleneffekte zu erzielen und Sprungkosten zu vermeiden, wird von Seiten der Stadt Adliswil, wo dies sinnvoll und sachgerecht möglich ist, eine Etappierbarkeit in der Bebauung von grösseren Projekten angestrebt. Dadurch werden Projekte nicht in einem Schritt realisiert, sondern Teilgebiete zeitlich gestaffelt überbaut (z.B. Zentrum Süd). Dies schafft die Möglichkeit, auf die Bevölkerungsentwicklung adäquat reagieren zu können.

Mehrwertausgleich

Auch wenn die Verwendung von Mehrwertausgleichsleistungen durch ihre Zweckgebundenheit eingeschränkt ist, können diese Abgaben einen wertvollen Beitrag zur Attraktivität der Stadt Adliswil beitragen. So wird beispielsweise bei Planungsprojekten nicht nur eine gute städtebauliche Eingliederung gefordert, sondern auch darauf geachtet, dass mithilfe des Mehrwertausgleichs ein wünschenswertes Lokalklima geschaffen werden kann (Verhinderung Hitzeinseleffekt), Verweil- und Begegnungsflächen realisiert und die Vernetzung mit Fuss- und Velowegen verbessert werden.

Ferner ist es die Strategie des Stadtrates, die Mehrwertabgabe bei grösseren Bauprojekten aus Sondernutzungsplanungen mittels städtebaulichen Verträgen festzulegen. Dabei ist die Stadt in der Verwendung der entsprechenden Geld- und / oder Sachleistungen frei. Beispielsweise wird beim Privaten Gestaltungsplan Isengrund die Geldleistung aufgrund des Mehrwertes für das fehlende Fussgängerverbindungsstück zwischen Kanalweg und Werdsteg verwendet. Dies kommt der ganzen Bevölkerung zu Gute und spart konkret Steuergelder, welche ansonsten dafür aufgewendet werden müssten. Entsprechend können mit städtebaulichen Verträgen ganz konkret Geldleistungen für einen erhaltenen Mehrwert für z.B. Schulausbauten, Strassen- oder Werkleitungsprojekte verwendet werden. Eine Verwendungseinschränkung wie bei der ordentlichen Mehrwertabgabe nach der Bau- und Zonenordnung existiert dabei nicht.

Kosten von Verdichtungsprojekten

Die Kostenabschätzung für die Auswirkungen in den Bereichen Gesundheitswesen, Sicherheit, Bildung, Soziales, Kultur, Freizeit und Sport sowie in der allgemeinen Verwaltung wird von vielfältigen Faktoren beeinflusst. Bei der Infrastrukturplanung der Siedlungsentwässerung und des Schulraumbedarfs fliessen die aktuellen Bevölkerungsprognosen jeweils ein.

Entscheidend für die Höhe der zusätzlichen Infrastrukturkosten einer Siedlungserweiterung ist, ob die bestehende Infrastruktur mitbenutzt werden kann, ohne dass diese ausgebaut werden muss. Bei einer verdichteten Siedlungserweiterung können grundsätzlich bereits bestehende Grob- und Feinerschliessungsanlagen verwendet werden. Ein Bericht des Bundesamts für Raumentwicklung zu den Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen aus dem Jahre 2017¹ zeigt auf, dass ein Flächenwachstum nach aussen ein Vielfaches an Kosten verursacht im Gegensatz zu einer nach innen gerichteten, d.h. auf Verdichtung und Auffüllung von Baulücken beruhenden Siedlungsentwicklung.

Erwägungen

Der Stadtrat hat die Einführung eines Instruments, welches die Abweichung der finanziellen Auswirkungen von Bauprojekten im Vergleich zur Grundordnung aufzeigt und zusätzlich dokumentiert wie diese durch die ordentlichen jährlichen Steuer- und Gebührenzahlungen der Eigentümer- und Bewohnerschaft getragen wird, geprüft.

Der Stadtrat ist bereit, auf die kurz- und mittelfristigen finanziellen Auswirkungen der individuellen Sondernutzungsplanungsprojekte einzugehen und diese im Rahmen der Verhältnismässigkeit sachgerecht auszuweisen. Einerseits kann im Planungsbericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV) auf die zu erwartenden Folgen teilweise eingegangen werden und andererseits können die geschätzten finanziellen Auswirkungen in einem internen Bericht schätzungsweise abgebildet werden.

Vorgehen

Die Evaluation des Ressorts Bau und Planung unter Einbezug der Ressorts Finanzen, Werkbetriebe sowie Sicherheit, Gesundheit und Sport, Soziales und Bildung hat ergeben, dass die finanziellen Auswirkungen aufgrund von Erfahrungswerten aus der Buchhaltung annäherungsweise berechnet werden können. Dafür hat das jeweilige Planungsbüro die für die Kostenabschätzung notwendigen Angaben bekannt zu geben. Dies sind bspw. Angaben zur Anzahl Wohnungen, zur erwarteten Einwohnerzahl, zum Mietzinspotenzial etc. Diese Angaben sowie die Gebäudeinformationen aus dem Sondernutzungsplan (z.B. Gestaltungsplan) können zusammengetragen und den Ressorts zur Verfügung gestellt werden. Letztere können sodann ihre Einschätzung zu den erwarteten Kosten und Einnahmen, welche in den ersten Jahren nach der Realisierung des Projektes entstehen könnten, abgeben. Das Ressort Bau und Planung wiederum kann aufgrund der Rückmeldungen aus den Ressorts einen «Bericht zu den finanziellen Auswirkungen» ausarbeiten.

Mögliche betroffene Kostenpunkte

Bei der Darlegung der finanziellen Auswirkungen eines Projektes muss auf Durchschnittswerte aus der Jahresrechnung und Schätzungen zurückgegriffen werden. So können die künftigen Steuererträge pro Einwohner bzw. Einwohnerin (Steuerkraft) aufgrund von Erfahrungszahlen abgeschätzt werden. Die Steuerkraft ist vom künftigen Ausbaustandard der geplanten Überbauung abhängig. Dieser ist durch die Bauherrschaft bekannt zu geben.

¹ Quelle: Ecoplan, B+S, Hunziker Betatech (2017), Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen. Oder: Ist verdichtet und zentral bauen billiger? Im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung, Bern.

Die Infrastrukturkosten – falls welche aufgrund eines Verdichtungsprojektes entstehen – können aus dem zukünftigen Investitionsplan herbeigezogen werden, wobei diese teilweise aus den gebührenfinanzierten Bereichen herrühren. Die betrieblichen Folgekosten können aufgrund von Vergangenheitswerten aus vorjährigen Jahresrechnung berechnet werden.

Bei der Werkinfrastruktur sei darauf hingewiesen, dass bei kompletten Neuerschliessungen von Grundstücken, wie dies beispielsweise beim Dietlimoos der Fall war, für die Grob-erschliessungsanlagen ein Erschliessungsplan mit Kostenschätzung der einzelnen Teilelemente erstellt wird. Darauf aufbauend kann ein generelles Projekt erarbeitet werden, welches detaillierter Auskunft zu den Kosten geben kann. Die Feinerschliessung ist jeweils gänzlich durch die Bauherrschaft zu finanzieren.

Die Bereiche Wasser, Abwasser inkl. ARA und Abfall sind gebührenfinanziert und kosten-deckend. Bei Neu- oder Umbauten werden einmalig Anschlussgebühren und für die Nutzung Gebrauchsgebühren erhoben. Diese sind zweckgebunden und werden für den Ersatz und die Instandsetzung der jeweiligen Werke verwendet.

Beim öffentlichen Verkehr (öV) gilt grundsätzlich, je mehr Personen den öV nutzen, desto wirtschaftlicher wird dieser. Wenn jedoch für ein neues Gebiet bspw. neue Buslinien eingerichtet werden müssen, steigen die laufenden Kosten für den Betrieb dieser Buslinie und den Unterhalt der Haltestellen. Sollte dies aufgrund eines einzelnen Innenverdichtungsprojektes notwendig sein, könnten die Kosten dafür aus dem künftigen Investitionsplan herbeigezogen werden.

Die Auswirkungen von Planungsprojekten auf die Kosten der Bereiche Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz, Gesundheitsschutz und Sport lassen sich nur anhand von Erfahrungswerten in etwa ermitteln. Hierbei wird ebenfalls auf Vergangenheitswerte aus der Jahresrechnung zurückgegriffen, wobei die Kosten pro Person statistisch ermittelt werden können. Für neue Infrastrukturen kann auch hier auf den künftigen Investitionsplan zurückgegriffen werden. Insbesondere im Bereich Sport ist darauf hinzuweisen, dass der Bau von Infrastrukturen oder betriebliche Änderungen wie bspw. verlängerte Öffnungszeiten auf politischen Entscheiden beruhen. Da keine Pflicht für den Bau neuer Infrastrukturen oder zur Betriebsanpassungen besteht, ist die Politik in der Entscheidung über allfällige Angebotserweiterungen frei.

Ob neue Wohnbauten spürbare finanzielle Auswirkungen auf die Finanzen des Ressorts Soziales haben, hängt von der Zusammensetzung der Mieterschaft ab. Diese kann lediglich aufgrund des angekündigten Ausbaustandards der Wohnungen und des angestrebten Marktmietzinspotenzials grob abgeschätzt werden. Werden die Gebäude als Renditeobjekte angelegt, sind allfällige finanzielle Auswirkungen im Bereich Soziales sehr gering resp. gar nicht zu erwarten. Im Bereich der Sozialhilfe könnten, je nach Einwohnende der Bestandsbauten, einmalige Kosten für den Umzug von Sozialhilfebeziehenden anfallen.

Für die Bildungsausgaben in der Volksschule (Kindergarten, Primarschule, Sekundarschule) kann auf die durchschnittlichen Kosten pro Schulkind und Jahr zurückgegriffen. Sowohl die Kosten als auch der Anteil Schulkinder können anhand der Angaben in den Jahresrechnungen der vergangenen Jahre und den budgetierten Beträgen für die kommenden Jahre statistisch berechnet werden.

Datenschutz bei den finanziellen Auswirkungen

Bei den oben ausgeführten finanziellen Auswirkungen kann es sich je nach Ressort um vertrauliche Daten handeln, wobei evtl. auf einzelne Personengruppen zurückgeschlossen werden kann (abhängig von der Arealgrösse eines Projektes). Daher sind entsprechende Angaben im Zusammenhang mit den finanziellen Auswirkungen vertraulich zu behandeln und sind ausschliesslich für den internen Gebrauch vorgesehen (Stadtverwaltung und politische Gremien). Es wird beabsichtigt neben dem vertraulichen Bericht über die finanziellen Auswirkungen jeweils auch ein Fazit zu verfassen, das der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden kann.

Auf Antrag des Ressortvorstehers Bau und Planung fasst der Stadtrat, gestützt auf Art. 82 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Adliswil, folgenden

Beschluss:

- 1 Zum Postulat vom 2. September 2021 betreffend Transparenz über die finanziellen Auswirkungen der Verdichtung mit Grossprojekten von Mario Senn (FDP), Sebastian Huber (SVP), Daniel Frei (FW) und Hanspeter Clesle (EVP) wird im Sinne der Erwägungen Bericht erstattet.
- 2 Die finanziellen Auswirkungen der Verdichtung mit Grossprojekten auf die Stadt Adliswil wird in sachgerechter und verhältnismässiger Form dem Grossen Gemeinderat bei künftigen Sondernutzungsplanungen dargelegt.
- 3 Dem Grossen Gemeinderat wird der Antrag unterbreitet, das Postulat von Mario Senn (FDP), Sebastian Huber (SVP), Daniel Frei (FW) und Hanspeter Clesle (EVP) vom 2. September 2021 betreffend «Transparenz über die finanziellen Auswirkungen der Verdichtung mit Grossprojekten» abzuschreiben.
- 4 Dieser Beschluss ist öffentlich.

5 Mitteilung an:

- 5.1 Grosser Gemeinderat
- 5.2 Ressortvorsteher Bau und Planung
- 5.3 Ressortleiter Bau und Planung
- 5.4 Ressortleiter Finanzen
- 5.5 Ressortleiterin Werkbetriebe
- 5.6 Ressortleiter Sicherheit, Gesundheit und Sport
- 5.7 Ressortleiterin Soziales
- 5.8 Ressortleiter Bildung
- 5.9 Projektleiterin Stadtplanung
- 5.10 Präsidialsekretariat

Stadt Adliswil
Stadtrat



Farid Zeroual
Stadtpräsident



Thomas Winkelmann
Stadtschreiber