

Stadt Kloten

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Umzonung Steinacker

Eine volkswirtschaftliche Wirkungsanalyse

Entwurf Schlussbericht
Zürich, 10. Oktober 2024

Thomas von Stokar, Martin Eichler, Luca Apreda, Matthias Tischler

Impressum

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Umzonung Steinacker

Eine volkswirtschaftliche Wirkungsanalyse

Zürich, 10.10.2024

Auftraggeber

Stadt Kloten

Marc Osterwalder, Stv. Verwaltungsdirektor

Kirchgasse 7

8302 Kloten

Projektleitung

Martin Eichler

Autorinnen und Autoren

Thomas von Stokar, Martin Eichler, Luca Apreda, Matthias Tischler

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

info@infras.ch

Inhalt

Executive Summary	4
1. Ausgangslage und Auftrag	5
2. Entwicklungsschwerpunkt Steinacker	6
2.1. Umfeldbedingungen Stadt Kloten	6
2.2. Entwicklungskonzept «Steinacker»	11
3. Potenzialabschätzung Umzonung Steinacker	17
3.1. Vorgehen	17
3.1.1. Methodische Grundlagen	17
3.1.2. Daten- und Informationsquellen	19
3.1.3. Zwei Szenarien für das Gebiet Steinacker	20
3.2. Sozio-ökonomische Entwicklung	21
3.3. Einnahmen der Stadt Kloten	27
3.3.1. Steuereinnahmen von natürlichen Personen	27
3.3.2. Steuereinnahmen von juristischen Personen	28
3.3.3. Weitere Steuereinnahmen	29
3.4. Aufwände der Stadt Kloten	31
3.4.1. Kosten der Entwicklung des Gebiets Steinacker	31
3.4.2. Bildungskosten	32
3.4.3. Sonstige laufende Kosten	34
3.5. Gesamtergebnis für den Finanzhaushalt der Stadt Kloten	38
3.5.1. «Szenario normal»	38
3.5.2. «Szenario tief»	40
4. Interpretation	43
Abbildungsverzeichnis	46
Tabellenverzeichnis	46
Literatur	47

Executive Summary

Die Stadt Kloten plant die Umzonung des Gebiets Steinacker von einer Industriezone in eine Mischzone. Mit einer gemischten Nutzung mit Wohnen, Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen wird eine höhere Raumausnutzung erreicht und die Anzahl der Einwohner:innen deutlich gesteigert. Im Rahmen dieser Studie werden die Auswirkungen der Umzonung Steinacker auf die Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaft und die Finanzen der Stadt Kloten untersucht. Dabei wird die Entwicklung bei einer Umzonung und Umsetzung des Entwicklungskonzepts Steinacker der Entwicklung gegenübergestellt, welche ohne Umzonung zu erwarten wäre. Die Analysen wurden auf Basis allgemein zugänglicher Daten und Informationen sowie zusätzlicher Unterlagen der Stadt Kloten und Einsichten aus Expertengesprächen erstellt.

Wenn die Entwicklung des Gebiets Steinacker gelingt, kann mit einem wesentlichen Entwicklungs- und Wachstumsschub für die Stadt Kloten gerechnet werden. Dies betrifft vor allem eine positive Bevölkerungsentwicklung mit einem Einwohner:innenzuwachs von 5'900 Personen bis 2055, geht jedoch auch einher mit einem positiven wirtschaftlichen Wachstum und neu entstehenden Arbeitsplätzen.

Wichtig für die finanzielle Situation der Stadt Kloten ist, dass mit dieser Entwicklung die zusätzlichen Einnahmen voraussichtlich die zusätzlichen Ausgaben übersteigen. Im als wahrscheinlichsten erachteten «Szenario normal» übersteigen die zusätzlichen Einnahmen bereits in den ersten Jahren die zusätzlichen Ausgaben, was bis 2055 so bleibt. Im Jahr 2040, 15 Jahre nach Beginn der Umsetzung, liegt der Einnahmenüberschuss bei 1.4 Mio. CHF pro Jahr, bis 2055 steigt er auf 4.4 Mio. CHF pro Jahr. Kumuliert über den gesamten Zeitraum von 2025 bis 2055 ergeben sich Mehreinnahmen von fast 67 Mio. CHF.

Diese Berechnungen sind hypothetisch und basieren auf zahlreichen Annahmen zur zukünftigen Entwicklung. Um den damit verbundenen Unsicherheiten Rechnung zu tragen, wurde ein zweites «Szenario tief» berechnet. In diesem wird für wichtige Annahmen mit hoher Unsicherheit jeweils ein Wert am unteren Ende der möglichen Ausprägung verwendet. In dem Fall, dass alle diese Risiken sich nachteilig für die Finanzen Klotens entwickeln, resultiert für die Stadt Kloten ein finanziell weitgehend ausgeglichenes Bild. Im Jahr 2055 liegen die zusätzlichen Einnahmen um gut eine halbe Mio. CHF über den Zusatzausgaben, kumuliert über den gesamten Zeitraum resultiert jedoch ein Ausgabenüberhang von 6 Mio. CHF. Dabei hat insbesondere die Zahl der zusätzlichen Kinder im Steinacker über die Bildungskosten einen erheblichen Einfluss auf das finanzielle Gesamtergebnis. Ebenfalls erheblichen Einfluss auf das Resultat hat, in welchem Umfang mit einer attraktiven Entwicklung des Steinackers gelingt, Einwohner:innen anzuziehen, deren Einkommen oberhalb des heutigen Durchschnittseinkommens in Kloten liegt.

1. Ausgangslage und Auftrag

Die Stadt Kloten plant die Umzonung des Gebiets Steinacker von einer Industriezonen in eine Mischzone und eine starke Aufwertung des Gebiets für eine gemischte Nutzung mit Wohnen, Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen. Die bisherige Raumaussnutzung des rund 50 Hektar grossen Gebiets von rund 40% soll mittel- bis langfristig deutlich erhöht werden. Im Gebiet dürfte dabei die heutige Anzahl von Arbeitsplätzen von rund 3'700 nur leicht zunehmen, wobei neue entstehende Arbeitsplätze vor allem im Dienstleistungs- und Logistikbereich teilweise die bisherigen Arbeitsplätze ersetzen werden. Bei der Wohnbevölkerung wird damit gerechnet, dass über die nächsten drei Jahrzehnte bis zu 6'000 zusätzliche Einwohner:innen hinzukommen. Eine solche Entwicklung kann einen erheblichen Beitrag dazu leisten, die spezifischen sozio-ökonomischen Herausforderungen der Stadt Kloten zu bewältigen, insbesondere:

- Das im Schweizer Vergleich geringe Durchschnittseinkommen der Bevölkerung sowie die kurze Verweildauer von Einwohnern in Kloten.
- Der Überhang an Arbeitsplätzen gegenüber der Bevölkerung und entsprechende Herausforderungen beim Pendlerverkehr.
- Das finanzielle Klumpenrisiko der Abhängigkeit von Steuereinnahmen von juristischen Personen aus dem Aviatik-Bereich.

Auftrag

Die Umzonung und Entwicklung des Gebiets Steinacker bringt erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen mit sich und hat einen grossen Einfluss auf die finanzielle Entwicklung der Stadt Kloten. Diese Auswirkungen möchte die Stadt Kloten systematisch aufarbeiten. Dies umfasst eine qualitative Darstellung der wirtschaftlichen Wirkungen, vor allem jedoch die Quantifizierung aller wesentlichen Einflüsse und die Aggregation zu einem Gesamteffekt. Im Fokus steht dabei der Finanzhaushalt der Gemeinde Kloten. Es wird zudem auf andere wirtschaftliche Entwicklungen eingegangen, wie beispielsweise Anzahl und Art der Arbeitsplätze oder die Bevölkerungs- und Einkommensentwicklung, wenn diese im Zusammenhang mit den übergeordneten Zielen der Umzonung bzw. mit den spezifischen Herausforderungen der Stadt Kloten stehen.

Es wird eine umfassende Darstellung angestrebt, sowohl Seitens der Erträge als auch Kosten. Zur Einnahmenseite zählen insbesondere die Steuereinnahmen von natürlichen und juristischen Personen, aber auch sonstige Steuern, Einnahmen aus Gebühren, die Mehrwertabgabe sowie Auswirkungen im kantonalen Finanzausgleich. Auf der Ausgabenseite stehen beispielsweise die Kosten für den Infrastrukturausbau (Schulhaus, Verkehr, etc.) und die laufenden Verwaltungs- und Dienstleistungskosten zur Diskussion.

2. Entwicklungsschwerpunkt Steinacker

2.1. Umfeldbedingungen Stadt Kloten

Die Stadt Kloten ist eingebettet in den Metropolitanraum Zürich. Mit etwas über 21'000 Einwohner:innen (BFS - STATPOP 2024) und sowie rund 38'000 Beschäftigten (BFS -STATENT 2024) bildet die Stadt einen bedeutenden Wohn- und Arbeitsplatzstandort im Kanton Zürich. Der hohe Beschäftigtenanteil im Verhältnis zur Wohnbevölkerung wirkt sich positiv auf die sozio-ökonomische Entwicklung der Stadt aus, sorgt für einen hohen Bekanntheitsgrad und bringt der Stadt bedeutende Steuereinnahmen von juristischen Personen. Allerdings sind damit auch umfangreiche Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, ein hohes Verkehrsaufkommen, räumliche Knappheit für die Wohnraumentwicklung und ein strukturelles/wirtschaftliches Klumpenrisiko von der Luftfahrtbranche verbunden (Stadt Kloten 2021a).

Vor diesem Hintergrund definiert das Stadtentwicklungskonzept Kloten folgende Ziele:

- Ungleichgewicht zwischen Arbeitsplätzen und Wohnbevölkerung verringern und hohe Wohnraumnachfrage sozialverträglich stillen
- Raum für neue Arbeits- und Wohnmodelle schaffen
- Infrastruktur und Mobilität effizienter gestalten und den Verkehrsfluss sicherstellen
- Siedlungen und Siedlungsfreiräume im Kontext und nachhaltig entwickeln
- Grünräume sichern, Regenwasser wiederverwenden und Biodiversität erhöhen
- Bezug zu Kloten stärken, Räume für Begegnung und Austausch fördern

Wohn- und Arbeitsplatzstandort

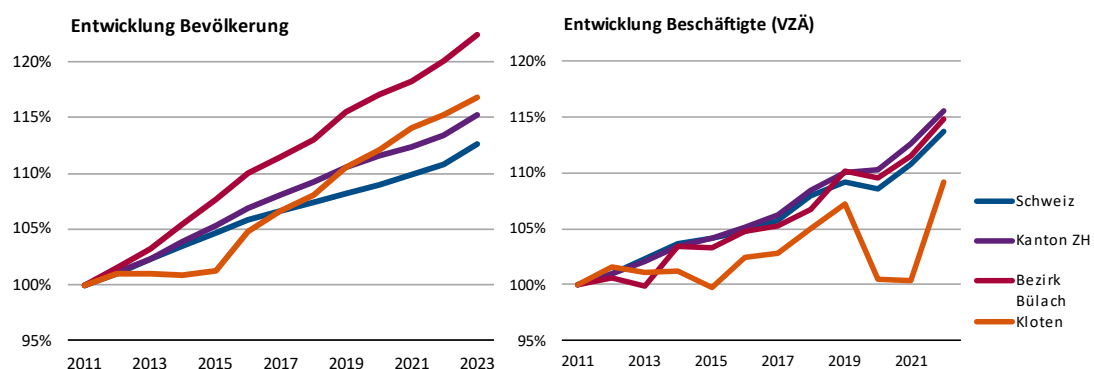
Die Bevölkerungszahl der Stadt Kloten entwickelt sich im kantonalen und gesamtschweizerischen Vergleich sehr dynamisch. Im Zeitraum 2011-2023 ist die Bevölkerungszahl um 17% gestiegen, wobei das Wachstum vor 2017 unterdurchschnittlich war. Nur im Bezirk Bülach ist das Bevölkerungswachstum noch höher (vgl. Abbildung 1). In den kommenden 15 Jahren wird mit einem Bevölkerungswachstum von rund 4'500 Personen gerechnet, was zu einer Bevölkerungszahl von rund 25'000 im Jahr 2036/2037 führen würde (Stadt Kloten 2023).¹ Der starke Bevölkerungszuwachs Klotens ist bisher fast ausschliesslich auf Zuzüge aus dem Ausland zurückzuführen (EBP 2020). Die Stadt weist eine sehr hohe Fluktuation der Einwohnerschaft auf. Innerhalb von fünf Jahren wechseln ungefähr 50% der Bevölkerung Klotens, d.h. es ziehen die Hälfte der Einwohner weg und andere Personen wieder zu (Stadt Kloten 2021a).

Die Beschäftigtenentwicklung verlief im Zeitraum 2011-2022 im kantonalen und gesamtschweizerischen Mittel eher unterdurchschnittlich. In allen Vergleichsräumen ist in den Jahren

¹ Mit der Umsetzung der Transformation Steinacker erhöht sich die Bevölkerungsprognose, auf rund 8'100 zusätzliche Einwohner:innen bis 2036/37.

2020 ein Rückgang bzw. eine Stagnation der Beschäftigten aufgrund der Covid-19-Pandemie zu erkennen. Anschliessend hat das Beschäftigtenwachstum wieder angezogen. In der Stadt Kloten ist der Einbruch mit einem Rückgang um 7 Prozentpunkte zwischen 2019 und 2020 sowie die Stagnationsphase 2020-2021 am deutlichsten ausgeprägt. Dies ist u.a. auf die starke wirtschaftliche Ausrichtung auf den Flughafen und dessen historische Verkehrs- und Umsatzeinbrüche während der Covid-19 Pandemie zurückzuführen. Zudem haben viele internationale Beschäftigte befristete Stellen oder arbeiten nur für eine kurze Zeit in Kloten (Stadt Kloten 2024a). Zwischen 2021 und 2022 ist die Zahl der Beschäftigten in Kloten wieder stark gewachsen, womit in absoluten Zahlen das Niveau von 2019 übertroffen wurde.

Abbildung 1: Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung der Stadt Kloten seit 2011



Grafik INFRAS. Quelle: BFS STATPOP 2024 / STATENT 2024

Die wirtschaftliche Entwicklung Klotens ist stark von den Entwicklungen rund um den Flughafen Zürich geprägt. Im Jahr 2017 arbeiteten rund zwei Drittel aller Beschäftigten am Flughafen Zürich, sowie je 11% im Gebiet Steinacker und im Stadtzentrum (EBP 2020).² Während am Flughafen zwischen 2013 und 2017 ein Wachstum von 1'000 Vollzeitäquivalenten erfolgte, hat die Zahl der Beschäftigten im Stadtzentrum im gleichen Zeitraum abgenommen (EBP 2020). Diese Entwicklung geht einher mit einem Anstieg der Arbeitsplätze im Bereich Logistik, Transport und Grosshandel und geht auf Kosten der Arbeitsplätze im Bereich Unternehmensdienstleistungen. Im Flughafenumfeld werden sich insbesondere mit dem 2020 fertiggestellten «The Circle» in den nächsten Jahren zusätzliche rund 4'000 Arbeitsplätze etablieren (Stadt Kloten 2024a).

Aufgrund des Ungleichgewichts zwischen Arbeitsplätzen und Einwohner:innen weist Kloten als eine der wenigen Agglomerationsstädte im Kanton Zürich einen positiven Pendler:innen-Saldo auf (Stadt Kloten 2024a). Die überwiegende Mehrheit der Zupendler:innen wohnt im

² Die restlichen ca. 13% der Beschäftigten verteilen sich auf übrige Stadtquartiere.

Kanton Zürich, vor allem im Bezirk Bülach und der Stadt Zürich. Grössere Zupendlerströme kommen aus den Städten Winterthur, Opfikon, Bülach sowie Illnau-Effretikon (EBP 2020).

Stadtentwicklung und Wohnungsmarkt

Die Stadt Kloten entwickelt sich immer mehr zu einem urbanen Zentrum. Die Bauzonen der Stadt Kloten sind grösstenteils überbaut und der Wohnraumbedarf für die prognostizierte Bevölkerungszunahme wird sich nicht auf Baulandreserven decken lassen. Eine bauliche Verdichtung innerhalb der bestehenden Bauzonen ist daher notwendig.

Bei einem Bestand von rund 10'500 Einfamilienhäuser und Wohnungen in Mehrfamilienhäusern betrug die mittlere jährliche Bautätigkeit zwischen 2015 und 2020 gut 180 Wohnungen (FRPE 2023). Mit einem prognostizierten Bevölkerungswachstum von 4'500 zusätzlichen Personen bis 2036/37 werden künftig jährlich rund 155 zusätzliche Wohneinheiten benötigt. Mit der Transformation des Steinackers in einen gemischt genutzten Stadtteil erhöht sich die Bevölkerungsprognose auf 8'100 zusätzliche Einwohner:innen bis 2036/37 bzw. 274 Wohneinheiten pro Jahr (Stadt Kloten 2023).

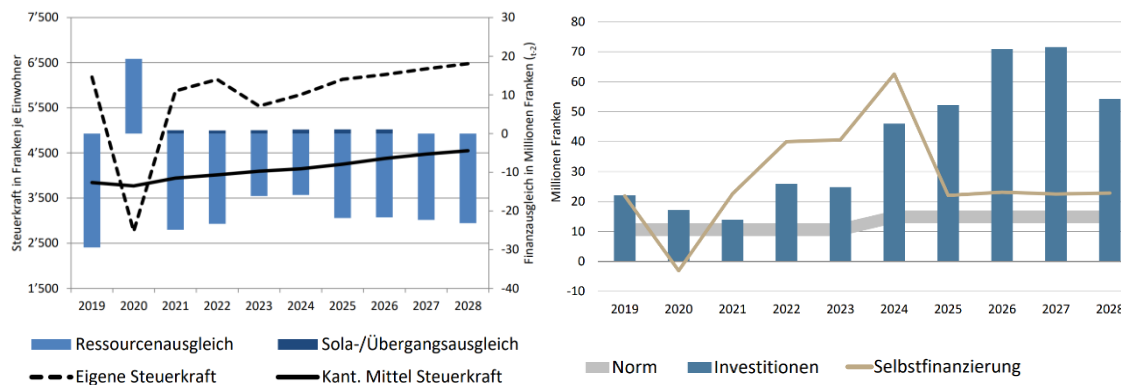
Das aktuelle Preisniveau von Eigentumswohnungen (EWG) liegt bei durchschnittlich 13'267 CHF/m², die Nettomarktmiete von Mietwohnungen (MWG) bei durchschnittlich 285 CHF/m² (FRPE 2023). Das Mietzinsniveau ist damit ähnlich hoch wie in den Glattaler Gemeinden Wallisellen, Opfikon, Dübendorf und Dietlikon. D.h. etwas höher als in den übrigen umliegenden Gemeinden sowie der Stadt Winterthur, aber tiefer als in der Stadt Zürich (EBP 2020).

Finanzhaushalt

Der Steuerfuss der Stadt Kloten liegt mit 103% unter dem Benchmark der Vergleichsgemeinden und 4 Prozentpunkte über dem kantonalen Mittelwert. Der Anteil der juristischen Personen an den gesamten Steuereinnahmen beträgt zuweilen bis zu 70 %. Der Steuerhaushalt der Stadt ist sehr volatil (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** links). Entsprechend un stetig sind auch die Zahlungsströme aus dem kantonalen Finanzausgleich. Die Steuerkraft gegenüber dem kantonalen Mittel lag in den Jahren 2019, 2020 und 2023 bei 161% (6'180 CHF), 73% (CHF 2'764) bzw. 135% (CHF 5'564) (Swissplan 2024). Im Jahr 2020 sind insbesondere die Steuererträge juristischer Personen aus der Luftfahrtbranche weggebrochen. Dieser markante Einbruch verdeutlicht die Abhängigkeit des städtischen Haushalts von der Luftfahrtbranche. Seit 2021 generieren insbesondere die zusätzlichen Arbeitsplätze um «The Circle» neue Steuererträge. Auch die hohe Fluktuation der Bevölkerung und damit zusammenhängende regelmässig hohe Schwankungen bei Steuernachträgen und Quellensteuern wirken sich auf die Erträge aus.

Aufgrund der in den Jahren 2024-2028 geplanten hohen Investitionen³ wird das aktuelle Nettovermögen bis 2028 einer Nettoschuld von CHF 67 Mio. (ca. CHF 3'300 je Einwohner) weichen (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** rechts).

Abbildung 2: Steuerkraft & Finanzausgleich (links) / Nettoinvestitionen (rechts)



Quelle: Swissplan 2024

Verkehrsentwicklung

Das Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum sowie die hohen Pendlerströme in die Stadt bringen das Verkehrssystem in der Region zu den Spitzenstunden regelmässig an die Kapazitätsgrenzen. Das generelle Verkehrsaufkommen wird in den nächsten Jahren weiter steigen (ARE 2022). Insbesondere der Privat- und Gewerbeverkehr zum Flughafen Zürich wird langfristig weiter zunehmen (Stadt Kloten 2023).

Grössere geplante Infrastrukturausbauten in der Region sind die Glattalautobahn (geplante Fertigstellung 2061) und der Ausbau der Flughafenautobahn auf sechs Spuren (ca. 2040). Hinzu kommen regionale Verkehrssteuerungsmassnahmen zur Sicherstellung des Verkehrsflusses im Siedlungsgebiet. Im ÖV-Bereich wird mit der Realisierung des Doppelspurausbaus entlang der S-Bahn-Linie S7 zwischen Opfikon und Kloten ab 2037 der Viertelstundentakt eingeführt.

³ Z.B. Zentrum Schluefweg (Stadt Kloten 2022), Schulhausplanung (Stadt Kloten 2021b), u.a.

Das Rückgrat zur Verbesserung der gesamtkverkehrlichen Erschliessung der Stadt Kloten und insbesondere des Entwicklungsgebiets Steinacker bildet die Verlängerung der Glattalbahn. Das Gesamtprojekt setzt sich aus drei Teilprojekten zusammen, der Baustart ist ab dem Jahr 2026 vorgesehen:

- Mit der **Verlängerung der Glattalbahn** wird das Entwicklungsgebiet Steinacker im 15-Minuten-Takt an den Flughafen angebunden.
- Der geplante Ausbau der **Velohauptverbindung** entlang des Altbachs durch das Stadtzentrum von Kloten ermöglicht eine durchgehende, sichere und attraktive Verbindung für den Veloverkehr.
- Der **Hochwasserschutz** entlang des Altbachs wird über einen parallel verlaufenden unterirdischen Entlastungsstollen sichergestellt. Gleichzeitig wird der Altbach im Stadtzentrum revitalisiert.

Mit dem Gesamtverkehrsprojekt Verlängerung Glattalbahn profitiert Kloten von kantonalen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur von rund CHF 440 Mio. (Stadt Kloten 2021a). Für die Stadt fallen Infrastrukturkosten in der Höhe von rund CHF 32 Mio. an.⁴

Abbildung 3: Gesamtverkehrsprojekt Glattalbahn-Verlängerung Kloten



Quelle: VBG Verkehrsbetriebe Glattal AG

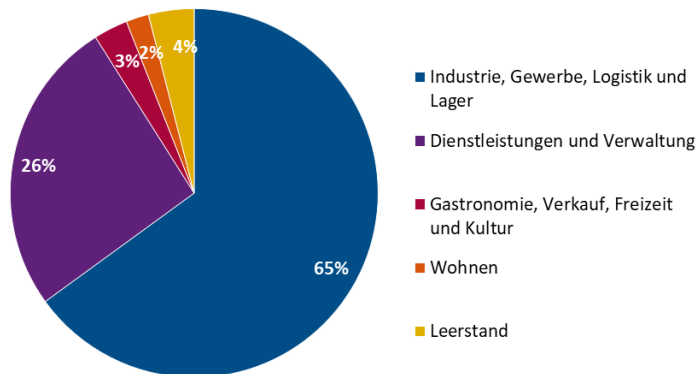
⁴ Diese Kosten bilden die Summe aus gebundenen (Mehrwertabgaben Strassen, Kanalisation und Brücken) und nicht gebundenen Kosten (Ausstattungs-elemente, Stadtpark, etc.) im Zuge der Verlängerung Glattalbahn sowie die Kosten aus kommunalen Projekten im Zusammenhang mit dem Gesamtverkehrskonzept. Diese Kosten stehen nicht in Verbindung mit dem Projekt Steinacker.

2.2. Entwicklungskonzept «Steinacker»

Ausgangslage

Das Gebiet Steinacker ist ein 50 ha grosses Gewerbe-, Industrie- und Logistikgebiet im Südosten der Stadt Kloten. Aktuell arbeiten im Gebiet rund 3'700 Beschäftigte in Vollzeitäquivalent (Stadt Kloten 2024b). Viele Firmen sind seit Jahrzehnten im Steinacker ansässig und mit ihren Tätigkeiten stark mit der Flughafenregion verbunden (Stadt Kloten 2021a). Die Firmen sind hauptsächlich in Industrie, Gewerbe, Logistik und Lager sowie Dienstleistungen und Verwaltung tätig (vgl. Abbildung 4). Die Grundstücke sind im Besitz von ca. 35 verschiedenen Grundeigentümerschaften und grossmehrheitlich überbaut. Aufgrund der flächenintensiven Nutzungen beträgt die aktuelle bauliche Ausnutzung nur rund 40% (Stadt Kloten 2021a). Damit bildet das Gebiet das grösste Entwicklungs- und Verdichtungspotenzial in der Stadt Kloten. Dieses Potenzial soll mit einer Öffnung des Gebiets für die Wohnnutzung genutzt werden. Seit 2018 ist das Gebiet im regionalen Richtplan Glattal⁵ als Misch- bzw. Transformationsgebiet festgesetzt. Im Richtplantext wird u.a. ausgeführt, dass eine urbane Mischnutzung zu prüfen ist und die Siedlungsentwicklung auf die geplante Verlängerung der Glattalbahn abzustimmen ist.

Abbildung 4: Branchenmix Gebiet Steinacker Bestand (2020)



Grafik INFRAS. Quelle: Stadt Kloten 2021a

Prozess und Vision

Die Rahmenbedingungen für die Transformation des Gebiets Steinacker wurden im Rahmen eines partizipativen Prozesses mit Vertretungen seitens Grundeigentümerschaften, Gewerbe, Verwaltung, Politik und Planungsträgern entwickelt:

⁵ Regionaler Richtplan Region Glattal. Teilrevision 2023. Entwurfsfassung für die öffentliche Auflage und kantonale Vorprüfung verabschiedet durch den Vorstand Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG) am 20.06.2024.

- In den Jahren 2018 bis 2019 entstand im Rahmen von Grossgruppen-Veranstaltungen eine Vision für die Transformation des Industrie- und Gewerbegebiets Steinacker in einen urbanen und gemischt genutzten Stadtteil von Kloten (Vision Steinacker, 2019).
- In den Jahren 2020/2021 erfolgte eine Vertiefung in den Themen Entwicklung, Nutzung, Stadtraum, Umwelt und Mobilität (Stadt Kloten, 2021a). Die darin enthaltenen Entwicklungsprinzipien zeigen auf, wie sich das Gebiet zukünftig entwickeln soll. Die IG Steinacker und die Stadt Kloten erprobten zusammen mit den Grundeigentümerschaften in sechs Entwicklungszellen die Anwendung dieser Entwicklungsprinzipien. Das Resultat zeigt, dass im Gebiet Steinacker zukünftig eine Entwicklung nach gemeinsamen Grundsätzen und Zielsetzungen möglich ist und dennoch die Realisierung etappenweise und möglichst unabhängig voneinander erfolgen kann (Stadt Kloten 2021a).
- Gestützt auf die Vision und das Entwicklungskonzept Steinacker wurde die Teilrevision der Nutzungsplanung 2022 (IVHB/Steinacker) inkl. den Sonderbauvorschriften Steinacker ausgearbeitet. Dabei flossen die Erkenntnisse der von den einzelnen Grundeigentümerschaften vorgenommenen Volumenstudien für ihre Parzellen ein. Am 4. Juni 2024 hat der Gemeinderat Kloten der Totalrevision des kommunalen Richtplans, der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung und der Festsetzung der Sonderbauvorschriften «Steinacker» zugestimmt.

Abbildung 5: Vision Steinacker



Quelle: Vision Steinacker 2019

Nutzungskonzept

Das Nutzungskonzept definiert die Nutzungsdurchmischung und Nutzungsschwerpunkte. Einige Bereiche werden dabei weiterhin gewerblich-industriell genutzt; zur Vermeidung potenzieller Nutzungskonflikte wird in diesen Bereichen vorläufig keine Wohnnutzung angestrebt. Bisher ungenutzte, nicht überbaute Bereiche im Herzen des Gebietes eignen sich am besten für einen hohen Wohnanteil und sollen am Anfang des Transformationsprozesses einen wichtigen Grundstein für die Entwicklung legen. Weitere Bereiche des Steinackers mit erheblichem Umfang sollen sowohl weiterhin gewerblich oder gemischt genutzt mit Wohnen entwickelt werden können.

In den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Umzonung sind grosse Entwicklungen nötig, damit ein kritisches Mass an einer Nutzungsdurchmischung erreicht werden kann. Dies ist nötig, damit sich die Investitionen in die Infrastruktur lohnen und im Gebiet die angestrebte Nutzungsvielfalt «zu spielen beginnt» (Stadt Kloten 2021a). Im Entwicklungskonzept für das Gebiet Steinacker wird davon ausgegangen, dass in den ersten 15 Jahren (1. Etappe) eine Bevölkerungszahl von ca. 3'000 Einwohner:innen erreicht wird (vgl. Tabelle 1). In der 2. Etappe wird mit weiteren zusätzlichen 2'900 Einwohner:innen gerechnet, sodass im Jahr 2055 rund 5'900 Einwohner:innen im Steinacker wohnen werden. Die ansässigen Beschäftigten werden in der 1. Etappe gemäss dem Nutzungskonzept von aktuell rund 3'700 auf rund 4'000 Beschäftigte zunehmen. Für die 2. Etappe wird unter dem Strich keine Zunahme der Beschäftigten erwartet.

Die theoretisch möglichen maximalen Kapazitäten von 7'300 Einwohner:innen bzw. 5'600 Beschäftigten (vgl. Tabelle 1) setzen eine erfolgreiche Entwicklung der ersten beiden Etappen voraus und werden in allfälligen späteren Entwicklungsetappen realisiert. Sie werden daher für die Simulationsanalyse in den nachfolgenden Kapiteln nicht berücksichtigt.

Tabelle 1: Mengengerüst Steinacker

Zeit	Beschäftigte	Einwohner
Bestand 2019	3'740	40
Etappe 1 (ca. 5-15 Jahre)	4'000	3'000
Etappe 2 (ca. 15-30 Jahre)	4'000	5'900
Maximale Kapazität	5'600	7'300

Tabelle INFRAS. Quelle: ewp 2021, zitiert nach Stadt Kloten 2021a

Auch die Schulraumplanung ist auf das Mengengerüst aus dem Nutzungskonzept ausgerichtet. Bis 2035 werden im Gebiet Steinacker zwei Kindergartenklassen und je drei Unter-, Mittel- und Oberstufenklassen zu führen sein (ewp 2021, zitiert nach Stadt Kloten 2021a). Für die Oberstufe genügen die bestehenden bzw. bis dahin ausgebauten Schulhäuser im Spitz und im

Nägelimoos. Für die jüngere Schülerschaft muss hingegen neuer Schulraum geschaffen werden (Stadt Kloten 2021a).

Baurechtliche Grundlagen

Durch die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung und der Festsetzung der Sonderbauvorschriften «Steinacker» ergeben sich für die Transformation mit der Umzonung Steinacker folgende Entwicklungsmöglichkeiten (vgl. Abbildung 6):

- Die **Industriezone** Steinacker wird durch die teilweise Umzonung in die Zentrumszone Z6 räumlich reduziert. Um für die in der Industriezone verbleibenden Grundstücke ein Entwicklungspotential zu ermöglichen, wird die Baumassenziffer von $10 \text{ m}^3/\text{m}^2$ auf $12 \text{ m}^3/\text{m}^2$ erhöht.
- In der neuen **Zentrumszone Z6** für Mischnutzung gilt eine Ausnutzungsziffer von 150%. Für reine Gewerbenutzungen (ohne Wohnen) kann die Grundaussnutzung um 40% erhöht werden, d.h. es resultiert für eine gewerblich-industriell genutzte Parzelle eine Ausnutzungsziffer von maximal 210%. Der Wohnanteil beträgt maximal 30%. Im Gebiet Steinacker können in der gesamten Zentrumszone **Sonderbauvorschriften** in Anspruch genommen werden. Der min. Wohnanteil beträgt hier 25%, der max. Wohnanteil je nach Baubereich 50% bis 80%. Mindestens 20% der maximal zulässigen Wohnfläche im Steinacker sind dauerhaft als preisgünstige Wohnungen im Kostenmietmodell⁶ zu betreiben. Für Wohnungen, die nach Kostenmietmodell vermietet werden, haben die Grundeigentümerschaften folgende Belegungsvorgabe im Mietvertrag aufzunehmen: Vierzimmerwohnungen sind mit mindestens 3 Personen, Fünzimmerwohnungen mit mindestens 4 Personen zu belegen. Ausserdem sind auch Regelungen zu den Wohnungsgrössen, zur Bauweise, zum Freiraum, zu Umweltaspekten u.a. in den Sonderbauvorschriften enthalten.

⁶ Gemäss kantonaler Verordnung zu § 49b Planungs- und Baugesetz (PBG).

Abbildung 6: Änderungen Zonenplan im Gebiet Steinacker



- 1 Gewerbezone Lagerhausareal in Zentrumszone Z6, zwischen Linden-/Industriestrasse und der Bahnlinie
- 2 Industriezone in Zentrumszone Z6, zwischen Oberfeldstrasse und der Bahnlinie
- 3 Industriezone in Zentrumszone Z6, zwischen Bassersdorferstrasse und Altbachweg
- 4 Industriezone in Zentrumszone Z6 (Wohnanteil 40-60%), zwischen Steinackerstrasse und Altbachweg

Quelle: FRPE 2023

Mehrwertausgleich

Mit der Umzonung der Gewerbe- und Industriezone in die Zentrumszone Z6 und der Erhöhung der Baumassenziffer in der verbleibenden Industriezone Steinacker fällt ein kommunaler Mehrwertausgleich gemäss Raumplanungsgesetz (RPG) und kantonalem Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) an. Der Abgabesatz von 25% des planungsbedingten Mehrwerts ist in der rechtskräftigen Bauordnung der Stadt Kloten in Art. 4a geregelt.

Die Revisionsvorlage generiert einen prognostizierten Mehrwert von rund 500 Mio. CHF. Mit dem kommunalen Abgabesatz von 25% ergibt dies eine prognostizierte kommunale Mehrwertabgabe von rund 125 Mio. CHF. Auf den Perimeter der Zentrumszone Z6/Sonderbauvorschriften entfallen rund 96% und auf den Perimeter der aufgezonten Industriezone rund 4% der prognostizierten Mehrwertabgabe. Die Verwendung der Mehrwertabgabe ist in der Verordnung zum kommunalen Mehrwertausgleichsfonds geregelt (Stadt Kloten 2024b).

Öffentliche Freiräume

Die Kosten für die Aufwertung der öffentlichen Freiräume werden durch die Mehrwertabgabe gedeckt. Im Entwicklungskonzept Steinacker 2021 werden insbesondere die drei Freiraumstrukturen Steinackerstrasse, Altbach und Sprosse als charakterisierende Elemente für das Gebiet Steinacker genannt:

- **Steinackerstrasse:** Durch den Bau der Glattalbahn wird der Strassenquerschnitt der Steinackerstrasse verändert. Entlang der gesamten Strasse soll eine Baumallee aus hochaufgetretenen Ahorn- und Lindenarten gepflanzt werden.
- Das **Sprossen**-Projekt sieht vor, Schritt für Schritt alle leeren und freigesetzten (Gewerbe-) Flächen entlang der Parzellengrenzen systematisch durch Baumraster und weitere Vegetation zu ersetzen. So entsteht innerhalb von zehn bis zwanzig Jahren eine neue Freiraumstruktur, die eine Strukturierungshilfe für die Planung neuer Gebäude bietet und das Gebiet Steinacker in die Lage versetzt, hohe bauliche Dichte und Natur wirkungsvoll zu verbinden.
- Der **Altbach** wird revitalisiert und fliesst als geschwungener Einschnitt durch das Gebiet Steinacker. Eine neue durchgehende Fuss- und Veloverbindung von insgesamt 5.6 m Breite macht entlang der aktiven Seite den Bach erlebbar. Durch die Aufweitungen des Fusswegs mit Flusstreppen und die punktuellen Öffnungen der Bachkulisse werden Bezugs- und Anschlusspunkte direkt an den Flussraum geschaffen.

3. Potenzialabschätzung Umzonung Steinacker

Ziel dieser Analyse ist es, die wirtschaftlichen Folgen einer Umzonung und Entwicklung des Gebiets Steinacker gemäss dem Entwicklungskonzept aufzuzeigen und dabei insbesondere die finanziellen Folgen für den Haushalt der Stadt Kloten herauszuarbeiten. Zu diesem Zweck entwickeln wir ein Simulationsmodell, welches ausgehend vom Entwicklungskonzept die mögliche Entwicklung des Steinackers und die Auswirkungen auf die entsprechenden Variablen aufzeigt. Im nachfolgenden Kapitel 3.1 werden kurz die wichtigsten methodischen Grundlagen für dieses Vorgehen skizziert, während Kapitel 3.2 bis 3.4 die Ergebnisse in den einzelnen Bereichen beschreiben und 3.5 die kumulierten Gesamtergebnisse vorstellt.

3.1. Vorgehen

3.1.1. Methodische Grundlagen

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich, analog zum Entwicklungskonzept, über die nächsten dreissig Jahre, also bis 2055. Dabei werden die zwei Etappen gemäss dem Entwicklungskonzept Steinacker aufgenommen (Etappe 1: 2025-2040, Etappe 2: 2041-2055).

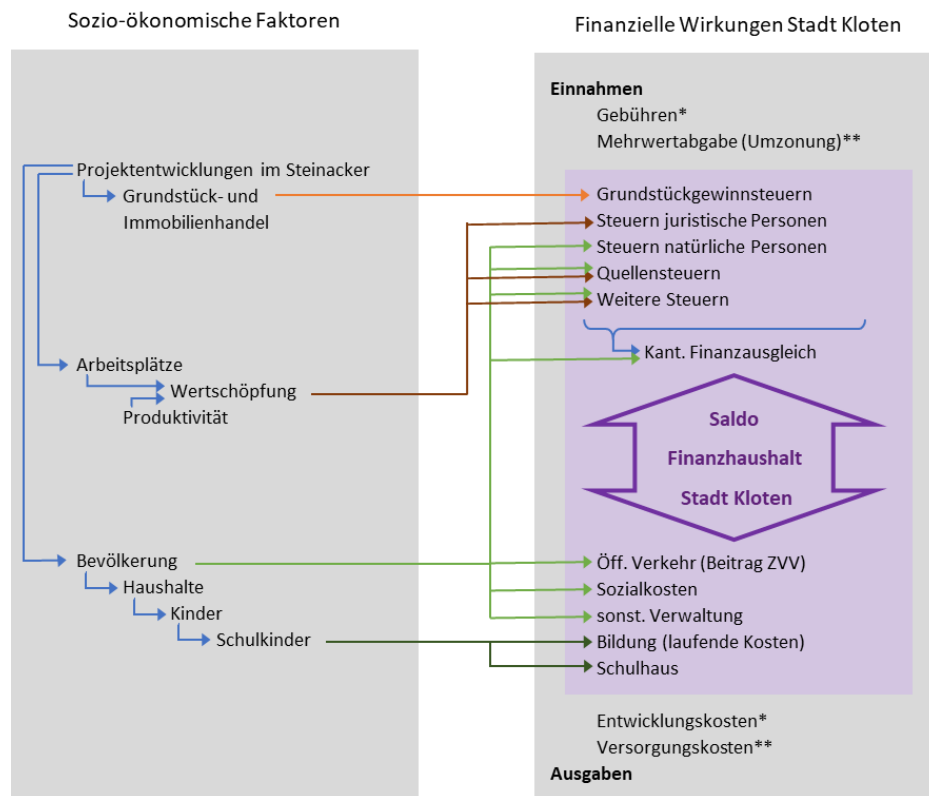
Die Analyse erfolgt in Form einer Simulationsanalyse. Es werden dabei zwei hypothetische Zustände miteinander verglichen: Die Entwicklung bei einer Umzonung des Gebiets Steinacker und der Umsetzung des Entwicklungskonzepts wird der zu erwartenden Entwicklung ohne Umzonung gegenübergestellt. Die interessierenden Resultate ergeben sich als Differenz zwischen diesen beiden Betrachtungen. Um die Analyse nicht über die Massen zu komplizieren, wird dabei davon ausgegangen, dass alle anderen Entwicklungen in Kloten selbst wie auch im sonstigen Umfeld unabhängig davon erfolgen, wie das Gebiet Steinacker entwickelt wird.⁷ Dies vereinfacht das Vorgehen, weil nur die direkten Einflüsse der Umzonung und Entwicklung des Steinackers modelliert werden müssen und sich alle anderen Entwicklungen in der Differenzbetrachtung gegenseitig eliminieren. Die Ergebnisse erlauben somit keine Prognose über die zukünftige Entwicklung beispielsweise des Finanzhaushalts von Kloten, sondern sie zeigen auf, wie sich die erwartete zukünftige Entwicklung des Finanzhaushalts Klotens durch die Umzonung und Entwicklung des Steinackers verändert.

Für die Analyse wurde geprüft, welche relevanten Grössen für die wirtschaftliche Entwicklung und den Finanzhaushalt Kloten von der Umzonung und Umsetzung des Entwicklungskonzepts Steinacker betroffen sein könnten. Alle quantitativ potenziell bedeutsamen Grössen wurden dokumentiert und dementsprechend modelliert.

⁷ Diese Annahme wurde auch in verschiedenen Expertengesprächen (siehe dazu unten) als zulässig erachtet.

Abbildung 7 gibt einen Überblick über die wichtigsten identifizierten Grössen und die Abhängigkeiten zwischen diesen Grössen. Die nachfolgenden Kapitel greifen diese Grössen und ihre Abhängigkeiten einzeln auf und erläutern diese im Detail.

Abbildung 7: Schematische Darstellung wichtiger Auswirkungen der Umzonung Steinacker



Pfeile repräsentieren die wichtigsten logischen Abhängigkeiten, wie sie auch für die Modellierung verwendet wurden (die Farben dienen nur der besseren Unterscheidung und haben keine weitere Bedeutung); der lila markierte Bereich stellt das Resultat der eigentlichen Simulationsrechnung dar.

* Kosten der Entwicklung des öffentlichen Raums im Steinacker werden durch die Mehrwertabgabe gedeckt, weshalb keine finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Kloten erwartet werden.

** Die Versorgungsaufwendungen (Energie, Wasser, Abfall, ...) werden direkt durch die Gebühren gedeckt, weshalb keine finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Kloten erwartet werden.

Grafik INFRAS.

Für die Berechnungen sind zahlreiche Parameter notwendig, die teilweise aus institutionellen Regelungen, teilweise aus empirischen Arbeiten oder auf Basis bisheriger Erfahrungswerte bestimmt werden. Weitere Quellen für die Bestimmung der Parameterwerte sind das Entwicklungskonzept Steinacker selbst, Gespräche mit verschiedenen Experten (vgl. Kapitel 3.1.2) sowie, wenn nötig, plausible Annahmen. Die einzelnen Parameter sowie die Basis für deren Bestimmung werden in den nachfolgenden Kapiteln erläutert. Den Unsicherheiten bei der Wahl

der Parameterwerte wird durch Berechnungen mit variierenden Parameterwerten Rechnung getragen werden, sofern die Unsicherheiten erheblich sind und diese einen substantziellen Einfluss auf das Endergebnis haben (vgl. dazu Szenarien, Kapitel 3.1.3).

Um die Komplexität der Berechnungen weiter zu reduzieren, erfolgt die gesamte Analyse in Form einer «Real-Betrachtung». Mit diesem Vorgehen kann zudem vermieden werden, dass Annahmen zu zusätzlichen Parametern notwendig werden, welche die Ergebnisse beeinflussen, und die eigentlich interessierenden Zusammenhänge verdecken, ohne dass daraus ein inhaltlicher Erkenntnisgewinn zu erwarten wäre. Eine «Real-Betrachtung» bedeutet, dass von sämtlichen Effekten von Inflation abstrahiert wird und keine Unterscheidung zwischen nominalen und realen Entwicklungen notwendig ist. Zudem wird auch von Wachstumseffekten abgesehen bzw. das reale Wachstum wird als null angenommen. Daraus ergibt sich auch ein (real wie nominal identischer) Zinssatz von Null, weswegen keine Diskontierung zukünftiger Zahlungsströme nötig ist. Ebenso wird vereinfachend unterstellt, dass gegebenenfalls Defizite im Finanzhaushalt Klotens zu null Prozent Zinsen finanziert bzw. Überschüsse zu null Prozent Zinsen angelegt werden. Diese vereinfachende Annahme reduziert nicht nur die Komplexität der Berechnungen, sondern sie macht es auch einfacher, die eigentlich interessierenden Zusammenhänge auch in ihren quantitativen Grössenordnungen nachvollziehen zu können. Da sowohl Einnahmen wie Ausgaben im Finanzhaushalt Klotens von Inflations- wie Wachstumseffekten betroffen wären und auch die Diskontierungsrate hiervon abhängt, ist davon auszugehen, dass diese Vereinfachung nicht zu relevant und systematisch verzerrten Ergebnissen führt.

Die gesamte Analyse bezieht sich auf die Stadt Kloten und die Entwicklung des Gebiets Steinacker. Effekte, welche ausserhalb Klotens wirksam sind, beispielsweise für den Kanton Zürich, werden nicht spezifiziert.

3.1.2. Daten- und Informationsquellen

Die Analysen und Berechnungen wurden auf Basis der verfügbaren Informationen allgemein zugänglicher Daten sowie spezifisch durch die Stadt Kloten zur Verfügung gestellter Dokumente, insbesondere zu Finanzzahlen, durchgeführt. Als weitere Anhaltspunkte dienten Entwicklungen in vergleichbaren Arealen z.B. Neuhegi-Grüze in Winterthur oder Dreispitz in Basel. Ergänzt wurden diese Quellen zudem durch Fachgespräche mit ausgewählten Experten:

- Philipp Lenzi, EG Raumentwicklung
- David Knoke, Teamleiter Development - Implenia
- Joris Van Wezemaal, Quartierverein Steinacker
- Martin Bühler, Fahrländer Partner Raumentwicklung
- Fritz Zollinger, Amt für Stadtentwicklung Winterthur
- Marc Osterwalder, Stv. Verwaltungsdirektor Stadt Kloten

Wir danken diesen Experten herzlich für ihr Engagement und ihre Bereitschaft, ihr Wissen und ihre Erfahrungen mit uns zu teilen. Trotz der vielen wertvollen Einschätzungen und Einblicke, welche diese Gespräche ermöglichten, liegt die endgültige Verantwortung für alle Annahmen, die für die Berechnung getroffen wurden, bei uns.

3.1.3. Zwei Szenarien für das Gebiet Steinacker

Die Entwicklung des Gebiets Steinacker ist entscheidend für alle Kosten und Erträge, die sich mit dem Projekt ergeben. Der Fortschritt und eine erfolgreiche Entwicklung gemäss Entwicklungskonzept sind jedoch von verschiedenen aus heutiger Sicht schwer vorhersehbaren Faktoren abhängig (Startvorteil, Positionierung, Image etc.). Daher können mit aktuellem Wissensstand viele der darauf aufbauende Inputgrössen und Annahmen, welche in den nachfolgenden Kapiteln im Detail dargestellt werden, nicht eindeutig bestimmt bzw. getroffen werden. Hinzu kommen zudem teils fehlende Datenquellen. Um diesen Unsicherheiten Rechnung zu tragen, werden zwei unterschiedlichen Szenarien berechnet: das «Szenario normal» und das «Szenario tief».

Beide Szenarien gehen grundsätzlich von der Transformation und Entwicklung des Gebiets Steinacker aus, wie diese im Entwicklungskonzept skizziert werden. Sowohl die Bevölkerungsentwicklung wie auch die Entwicklung des Arbeitsorts Steinacker wird durch das Entwicklungskonzept definiert und wird in beiden Szenarien identisch angenommen. Die beiden Szenarien unterscheiden sich jedoch in den Annahmen zu den weiteren Parametern, die für die Berechnung der wirtschaftlichen Entwicklungen und der finanziellen Auswirkungen auf die Finanzen der Stadt Kloten notwendig sind. Dabei können die beiden Szenarien wie folgt qualifiziert werden:

- **«Szenario normal»:** Die Parameterwerte im Normalszenario sind so gesetzt, wie sie plausibel erscheinen, wenn die Transformation des Steinackers in ein attraktives Quartier gemäss dem Entwicklungskonzept gelingt.
- **«Szenario tief»:** Das «Szenario tief» dient der Risiko-Analyse und berücksichtigt Fehleinschätzungen der unterstellten Entwicklung bzw. der damit zusammenhängenden Parameter. Dabei wurden für die Parameterwerte restriktive Annahmen getroffen («restriktiv» bedeutet hier, dass sich dies im Vergleich zum «Szenario normal» nachteilig für den Finanzhaushalt von Kloten auswirkt). Bei Parametern, deren Grösse nur schwer einzuschätzen ist, wurde jeweils der untere Rand einer plausiblen Spanne gewählt.

Es wurde dementsprechend nicht bei allen Parametern eine Bandbreite verwendet, sondern nur bei denjenigen Parametern, deren Entwicklung aus heutiger Sicht noch mit erheblichen

Unsicherheiten verbunden ist. Die unterschiedlichen Inputgrössen und getroffenen Annahmen zu den beiden Szenarien werden in den folgenden Kapiteln detailliert dargelegt.

3.2. Sozio-ökonomische Entwicklung

Bevölkerung

Gemäss dem Entwicklungskonzept Steinacker werden ausgehend von heute rund 40 Personen, bis zum Jahr 2040 rund 3'000 Personen im Steinacker leben, im Jahr 2055 werden rund 5'900 Einwohner:innen erwartet.⁸ Von diesen Eckwerten wird für die weiteren Überlegungen ausgegangen. Da nach einer Umzonung des Steinackers zunächst erste Projekte umgesetzt werden müssen, dürfte in den ersten Jahren der Bevölkerungszuwachs gering ausfallen. Die ersten grösseren Projekte, die bereits heute angedacht sind und welche auf heute unbebauten Flächen realisiert werden, dürften ab ca. 2030 bezugsbereit sein. Für die Jahre ab 2030 rechnen wir daher mit einer kräftigen Zunahme der Einwohner:innen. Bis 2035 könnten rund 2'200 Personen im Steinacker leben. Da über die Realisierungszeitpunkte weiterer Projekte heute noch nichts bekannt ist, gehen wir – wie auch das Entwicklungskonzept für den Steinacker – davon aus, dass die anschliessende Entwicklung sukzessive Schritt für Schritt erfolgt und sich die weiteren Zuzüge so über den gesamten Zeitraum verteilen, dass die Eckwerte 2040 bzw. 2055 erreicht werden (vgl. Tabelle 2).

Ausgehend von den Bevölkerungszahlen wird die Zahl der Haushalte und der zu erwartenden Kinder im Steinacker ermittelt. Ausgegangen wird hierfür von Überlegungen zum Mix an Wohnungen, basierend auf den Vorgaben des Entwicklungskonzepts, den Informationen aus den Expertengesprächen zu den bisherigen Überlegungen für Überbauungen und von Erfahrungswerten zu typischen Mustern in anderen, vergleichbaren Entwicklungsgebieten. So sind beispielsweise 20% der Wohnungen als preisgünstige Wohnungen umzusetzen, und es wird mit einem Anteil von 35% an grossen Familienwohnungen gerechnet. Anhand typischer Belegungsquoten⁹ wird die Haushaltsgrösse abgeschätzt. Dabei wird zusätzlich berücksichtigt, dass es gerade in den ersten Jahren der Entwicklung des Steinackers eher zu einer Unterbelegung kommen dürfte, da in dem neu zu erschliessenden Gebiet gerade für Familien noch nicht alle öffentlichen Dienstleistungen im gewünschten Umfang zur Verfügung stehen.¹⁰ Dieser Effekt dürfte im Laufe des ersten Jahrzehnts weitgehend verschwinden. Wir rechnen aufgrund der Attraktivität des Steinackers und auch dem erwarteten Anteil an Eigentumswohnungen von rund einem Viertel jedoch damit, dass die Einwohner tendenziell längerfristig im Steinacker wohnen werden. Damit könnte die durchschnittliche Belegungsquote längerfristig wieder leicht

⁸ Im Sinn einer vorsichtigen Kalkulation werden nur die «erwarteten» Zahlen des Entwicklungskonzepts verwendet, nicht die maximale Kapazität; vgl. Tabelle 1.

⁹ Haushaltsstatistik Schweiz.

¹⁰ Beispielsweise wird das neue Schulhaus erst ab 2030 bereitstehen, siehe dazu unten zur Planung Schulhausbau (3.4.2).

absinken, wenn sich die Familienverhältnisse der Einwohner verändern, ohne dass die Wohnung insgesamt aufgegeben wird.¹¹ In der Summe dieser Annahmen ergibt sich daraus, dass sich bis 2040 die zusätzlichen Einwohner:innen im Steinacker auf gut 1'200 Haushalte verteilen bzw. 2.4 Personen pro Haushalt. Bis 2055 steigt die Zahl der Haushalte auf 2'963, womit im Schnitt noch 2 Personen in einem Haushalt wohnen.

Tabelle 2: Sozio-ökonomische Entwicklungen durch die Umzonung Steinacker

	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055
Bevölkerung	46	276	2'193	2'960	3'927	4'893	5'860
Anzahl Haushalte	22	119	862	1'235	1'737	2'314	2'963
Schulkinder «Szenario normal»	5	32	282	359	449	523	586
Schulkinder «Szenario tief»	6	37	326	414	518	604	676
Arbeitsplätze (brutto*)	53	319	584	850	1'004	1'151	1'290
Arbeitsplätze (netto*)	16	102	197	300	300	300	300

Nur Veränderung der Werte durch Umzonung und Entwicklung des Steinackers; in Köpfen.

* Arbeitsplätze brutto sind die neu entstehenden Arbeitsplätze; Arbeitsplätze netto berücksichtigt auch, dass Arbeitsplätze wegfallen, und zeigt die Veränderung der Zahl an Arbeitsplätzen im Steinacker durch die Umzonung.

Tabelle INFRAS.

Wichtiger für die finanziellen Folgen für Kloten als die Zahl der Haushalte ist die Anzahl der Kinder, die in diesen Haushalten leben. Ausgaben für Bildung und insbesondere die Schule stellen einen erheblichen Budgetposten im Haushalt der Gemeinde dar. Unter Berücksichtigung der angenommenen Wohnungsgrössen und den Belegungsquoten sowie eines zusätzlichen Faktors zur Ermittlung des Anteils der Schulkinder an der Gesamtzahl der Kinder¹² kann die Anzahl der Schulkinder ermittelt werden, für die ein entsprechendes Schulangebot bereitgestellt werden muss. Nach dieser Berechnungsformel ist in Kloten bis 2034 mit 264, bis 2040 mit 414 und bis 2055 mit 676 zusätzlichen Schulkindern zu rechnen.

Die Berechnung ist jedoch von zahlreichen Parametern und Annahmen abhängig, weswegen über die genaue Grösse erhebliche Unsicherheit besteht. Daher wurde die Schulraumplanung als zweite Quelle zur Bestimmung der Anzahl der zu erwartenden zusätzlichen Schulkinder herangezogen. Die Schulraumplanung für das neu zu erstellende Schulhaus geht von einem zusätzlichen Bedarf im Jahr 2034 von 12.7 Klassen aus,¹³ was bei typischen Klassengrössen 229 Kindern entspricht. Dies liegt tiefer als bei der Bestimmung über die Wohnungstypen und

¹¹ Z.B. durch Auszug von Kindern oder Trennung/Scheidungen.

¹² Neben dem Alter der Kinder und damit ihrer Schulpflicht können Kinder auch aus anderen Gründen nicht zu den in Kloten schulpflichtigen Kindern zählen, beispielsweise bei Unterricht in Privatschulen. Der Faktor wurde auf Basis von heutigen Werten für Kloten ermittelt, unter Bezug Schweizer Relationen, wenn dies nötig war.

¹³ Vgl. hierzu das Entwicklungskonzept Steinacker (Stadt Kloten 2021a, S. 26) sowie die Planungsgrundlagen für das Schulhaus Steinacker (Schule 2024).

erwartete Belegung. Für das «Szenario normal» wird davon ausgegangen, dass die Schulraumplanung eine korrekte Einschätzung darstellt. Daher wird die gesamte Zeitreihe der zusätzlichen Schulkinder so normiert, dass sie dem Wert der Schulraumplanung 2034 entspricht.¹⁴ Um den hier bestehenden Unsicherheiten Rechnung zu tragen, wird für das «Szenario tief» jedoch auf eine solche Normierung verzichtet und die Anzahl zusätzlicher Schulkinder allein aus den Überlegungen zur Wohnungstypen und Belegungsquoten bestimmt (vgl. Tabelle 2).

Einkommen

Mit der zusätzlichen Bevölkerung wird auch zusätzliches Einkommen in Kloten anfallen. Dabei ist zu erwarten, dass sich dieses von den bisherigen Einkommensstrukturen in Kloten unterscheidet. Kloten weist ein im Kanton Zürich unterdurchschnittliches Einkommensniveau auf. Die Differenz des durchschnittlichen Einkommens pro Kopf wird gemäss verschiedener Quellen auf zwischen 14% und 22% geschätzt.¹⁵ Ausgehend von der Positionierung des Gebiets Steinacker gemäss Entwicklungskonzept und den bisherigen Planungen der beteiligten Projektentwickler wird ein attraktives Wohngebiet mit einem hohen Anteil an grossen, attraktiven Wohnungen entstehen. Zudem wird durch den Neubau eine überdurchschnittlich hohe Wohnqualität im Vergleich zum Wohnungsbestand im übrigen Kloten erreicht, welcher erheblich durch ältere Bauten geprägt ist.

Mit den – im Vergleich zum heutigen Bestand in Kloten – attraktiveren Wohnungen dürfte auch ein höheres Mietniveau einhergehen (bzw. entsprechend Kaufpreise für Eigentum). So fand EBP (2020), dass bei neuwertigen Mietwohnungen die Mieten durchschnittlich etwa 2% höher pro m² ausfallen als bei gebrauchten Wohnungen. Für Eigentumswohnungen liegt der Preis pro m² bei neuwertigen Wohnungen etwa 15% höher im Vergleich zu gebrauchten Wohnungen (ebd.). Neu erstellte Wohnungen sind somit für Personen mit einem höheren Einkommen (wieder im Vergleich zum heutigen Durchschnitt in Kloten gesehen) attraktiv, welche sich gleichzeitig die höheren Wohnkosten auch leisten können. Somit kann davon ausgegangen werden, dass das durchschnittliche Einkommensniveau im Steinacker höher liegt, als dies heute in Kloten der Fall ist. Zudem gehen wir davon aus, dass sich dies mit zunehmender

¹⁴ Die Schulraumplanung weist keine Zahlen zum Bedarf Steinacker für spätere Jahre aus, jedoch auch für einige Jahre vor 2034. Da bei der Erstellung der Schulraumplanung jedoch noch ein anderes zeitliches Muster für den ersten Entwicklungsschritt Steinackers unterstellt wurde, als die jetzt für die hier vorgenommene Analyse der Fall ist, wird auf die Verwendung dieser Informationen verzichtet. Sonst hätten sich Inkonsistenzen in den Annahmen ergeben.

¹⁵ Die verschiedenen Quellen sind nicht direkt vergleichbar, da weder der Zeitpunkt noch die Definition des Durchschnittseinkommens exakt identisch sind. Beispiele sind: Das durchschnittliche steuerbare Einkommen bei natürlichen Personen im Jahr 2019 war in der Stadt Kloten etwa 14% tiefer als im Gesamtdurchschnitt des Kantons Zürich gemäss Gemeindeporträt (<https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/gemeindeportraet.html>, zuletzt aufgerufen am 23.09.2024) und Steuerstatistiken des Kantons Zürich ([https://www.zh.ch/de/steuern-finanzen/steuern/steuerstatistiken.zhweb-noredirect.zhweb-cache.html?keywords=steuerdaten#/,](https://www.zh.ch/de/steuern-finanzen/steuern/steuerstatistiken.zhweb-noredirect.zhweb-cache.html?keywords=steuerdaten#/) zuletzt aufgerufen am 23.09.2024). In den Expertengesprächen wurde hingegen Bezug auf eine Einkommensdifferenz genommen, welche für den gesamten Kanton Zürich ein um 22% höheres Einkommensniveau ausweist als im Schnitt in der Stadt Kloten.

Attraktivität des Steinackers verstärkt, wenn sich das Quartier im Laufe der Jahre von einem industriell-gewerblich geprägten Gebiet immer stärker in ein attraktives und belebtes Mischquartier wandelt.

Die verschiedenen Expertengespräche haben diese grundsätzlichen Annahmen – ein höheres zu erwartendes und im Zeitablauf weiter steigendes Einkommensniveau – bestätigt, weisen aber hinsichtlich der quantitativen Einschätzungen dieses Effekts eine erhebliche Bandbreite auf. Die Einschätzungen reichen von einem organischen Wachstum wie in Kloten mit kurz- bis mittelfristig nur wenig höheren Einkommen bis hin zu einem mittel- bis langfristigen Potenzial für ein Einkommensniveau, das deutlich über dem Zürcher Durchschnitt liegt, also um mindestens ein Viertel höher als heute in Kloten.¹⁶ Zudem zeigen Erfahrungswerte mit Ersatzneubauten in Kloten, dass bei Neubauten von attraktiven Wohnungen 50% und mehr Einkommenssteigerung pro Bewohner am gleichen Ort möglich sind. Auch der Anteil von Eigentumswohnungen, welcher bei ca. einem Viertel aller Wohnungen erwartet wird, spricht für ein höheres durchschnittliches Einkommensniveau.¹⁷

Im Sinne einer vorsichtigen Ermittlung der Effekte gehen wir zu Beginn der Entwicklung des Gebiets Steinacker von einem um 10% über dem heutigen durchschnittlichen Einkommen in Kloten liegenden Niveau aus. Dies sollte sich zumindest allein daraus ergeben, dass es sich um Neubauten handelt. Mit der zunehmenden Belebung und dem Ausbau des Quartiers dürfte die Attraktivität als Wohnort steigen, und bis 2055 erwarten wir im Schnitt ein um ein Viertel höheres Einkommensniveau. Tabelle 3 zeigt die genauen Werte der Parameter auf. In den Jahren zwischen den hier genannten Eckwerten rechnen wir mit einer kontinuierlichen Veränderung. Da die Quantifizierung dieses Parameters mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist, verwenden wir für das «Szenario tief» Werte, die am unteren Rand einer möglichen Entwicklung liegen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Einkommen pro Kopf im Steinacker gegenüber Rest Kloten

Szenario	2025	2040	2055
normal	10%	21%	25%
tief	8%	17%	20%

Tabelle INFRAS.

¹⁶ Eine Analyse des Mietwohnungsmarktes in Kloten zeigt ebenfalls erhebliche Differenzen im Mietpreinsniveau für vergleichbare Wohnungsgrössen zwischen den einzelnen Quartieren, von bis zu rund 25% (EBP 2020, S. 24). Abweichungen des Mietpreinsniveaus im Steinacker in entsprechender Grössenordnung wären daher nicht aussergewöhnlich. Zudem gilt, dass der Anteil der Wohnkosten am Gesamteinkommen mit steigendem Einkommen abnimmt (vgl. BFS Mietbelastung (online)). Der Einkommenszuwachs dürfte also mindestens ähnlich hoch liegen wie der Mietzuwachs.

¹⁷ Diese Informationen stammen vorwiegend aus den Expertengesprächen und sind anekdotischer Natur, bestätigen dabei jedoch, dass die gewählten Grössenordnungen realistisch erscheinen. So wurde auch von einer Steigerung der durchschnittlichen Einkommen der Mieterschaft bereits kurzfristig von 75 TCHF auf 88 TCHF (+17%) gesprochen, und der erwarteten Ansiedlung des «oberen Mittelstands» im Gebiet Steinacker.

Es sei hier nochmals betont, dass die Entwicklung des Durchschnittseinkommens stark davon abhängt, welche Art von Wohnungen erstellt werden und welche Miet- bzw., Kaufpreise diese aufweisen. Gemäss Entwicklungskonzept und den Fachgesprächen zu den bisher absehbaren Projekten sind grosse und attraktive Wohnungen mit einem guten Ausbaustandard geplant. Zu berücksichtigen sind bei den Überlegungen aber auch die vorgegebenen 20% an kostengünstigen Wohnungen. Dennoch kann festgehalten werden, dass je nach der genauen Projektentwicklung der einzelnen Etappen und der Art und Ausstattung der erstellen Wohnungen auch nochmals deutlich stärkere Einkommenszuwächse denkbar sind, als sie hier im «Szenario normal» angenommen werden. Da heute jedoch nur in wenigen Fällen auch nur erste Überlegungen zu den konkret möglichen Projekten vorliegen, ist der genau zu erwartende Standard zum jetzigen Zeitpunkt noch kaum zu bestimmen, weswegen keine höheren Parameterwerte gewählt wurden. Hingegen erscheint es kaum realistisch, dass sich die Durchschnittseinkommen schwächer als im «Szenario tief» entwickeln, solange das grundsätzliche Entwicklungskonzept Steinacker so wie vorgeschlagen umgesetzt wird.

Arbeitsplätze

Mit der Entwicklung gemäss dem Entwicklungskonzept Steinacker werden die Arbeitsplätze von heute (2019) rund 3'700 auf insgesamt 4'000 im Jahr 2055 ansteigen. Diese Zahl bildet wie bei den Einwohner:innen die Ausgangsbasis für die weiteren Überlegungen.

Obwohl die Zahl der Arbeitsplätze nur wenig zunimmt, ist im Zeitraum bis 2055 doch mit einem erheblichen Strukturwandel zu rechnen, verstärkt auch durch die mit der Umzonung und den Projektentwicklungen verbundenen neuen Möglichkeiten. Nach Erfahrungswerten und der Einschätzung in den Expertengesprächen könnte bis 2055 wohl gut ein Viertel der bisherigen Arbeitsplätze wegfallen bzw. ersetzt werden. Wir nehmen daher an, dass pro Jahr ein Prozent der bisherigen Arbeitsplätze wegfällt. Gleichzeitig entstehen jeweils neue Arbeitsplätze, und zwar in dem Ausmass, dass die mit dem Entwicklungskonzept verbundene Gesamtzahl an Arbeitsplätzen erreicht wird. Damit sind von den 4'000 Arbeitsplätzen in 2055 1'290 neu entstanden, die übrigen entsprechen bereits heute existierenden Arbeitsplätzen. Im Jahr 2040 sind es 850 neu entstandene Arbeitsplätze.

Wertschöpfung

Im «Szenario normal» wird davon ausgegangen, dass durch die Transformation des derzeitigen Industrie-, Gewerbe- und Logistikstandorts Steinacker umsatzschwache und wenig technologisierte Nutzungen insbesondere in den Bereichen Industrie, Gewerbe, Logistik, und Lager (Stadt Kloten 2021a) sukzessive durch höherwertige Tätigkeiten im Gewerbebereich und durch Dienstleistungen ersetzt werden. Insbesondere im Dienstleistungsbereich werden sich neue

Unternehmen ansiedeln können (vgl. FRPE 2023). Diese Betriebe werden im Vergleich zu den jetzt ansässigen Betrieben voraussichtlich produktiver sein. Dadurch steigt die Produktivität der einzelnen Arbeitsplätze und die Wertschöpfung insgesamt nimmt in Relation zu bestehenden flächenintensiven Nutzungen zu. Diese Produktivitätssteigerungen im Steinacker werden im «Szenario normal» mit 15% gegenüber jener der heute bestehenden Arbeitsplätze angenommen. Zum Vergleich: Die Arbeitsproduktivität im Bereich «Informationstechnologische und Informationsdienstleistungen» (NOGA 62-63) ist in etwa 14% höher als im Bereich «Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr» (NOGA 52).¹⁸

Aus diesen Entwicklungen ergibt sich insgesamt, dass die Wertschöpfung im Steinacker mit der Umzonung 2040 um fast 42 Mio. CHF höher liegt als ohne die Umzonung. Dabei ist berücksichtigt, dass mit der Zunahme der wirtschaftlichen Aktivitäten im Steinacker über den Bezug von Vorleistungen sowie Konsum auch die Wertschöpfung der bestehenden Unternehmen in Kloten steigt (regionaler Multiplikator von 10%).¹⁹ Bis 2055 liegt die Wertschöpfung dann um gut 48 Mio. CHF höher als ohne die Umzonung. Dies entspricht knapp 15% der dazumal im Steinacker auch ohne Umzonung zu erwartenden Wertschöpfung, oder gut einem Prozent der Wertschöpfung Klotens. Dabei gehen rund zwei Drittel dieser Zunahme ursprünglich auf die Entstehung zusätzlicher Arbeitsplätze zurück, etwa ein Drittel darauf, dass bisherige Arbeitsplätze durch neue, produktivere Arbeitsplätze ersetzt werden.

Wie sich die wirtschaftlichen Aktivitäten im Steinacker in Zukunft entwickeln werden, lässt sich derzeit nur erahnen. Daher sind die Annahmen zu den Auswirkungen und insbesondere zur Produktivitätszunahme bei neu entstehenden Arbeitsplätzen sehr unsicher. So variiert die Produktivität zwischen verschiedenen Tätigkeiten und Branchen um ein Vielfaches der angenommenen 15% Produktivitätssteigerung. Da der Mix an Branchen und Nutzungen im Steinacker heute ein eher tiefes Produktivitätsniveau aufweist²⁰ erscheint eine durchschnittliche Steigerung um 15% als eine nicht sehr ambitionierte Annahme. Allein im Bereich «Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr» (NOGA 52) ist die Produktivität zwischen 2007 und 2022 schweizweit um 21% gestiegen. Es wären somit auch deutlich stärkere Zunahmen als um 15% möglich. Hinzu kommt, dass die Zunahme von Arbeitsplätzen um weniger als 10% gemäss Entwicklungskonzept ebenfalls eher bescheiden wirkt. Zwar werden auch Flächen für den Wohnbedarf benötigt, aber es ist davon auszugehen, dass die neu angesiedelten Tätigkeiten im Steinacker neben der Arbeitsproduktivität auch eine deutlich höhere

¹⁸ Siehe <https://www.experimental.bfs.admin.ch/expstat/de/home/projekte/arbeitsproduktivitaet-branchen.assetdetail.32258919.html>, zuletzt aufgerufen am 23.09.2024.

¹⁹ Dieser Effekt beruht darauf, dass Unternehmen für ihre wirtschaftlichen Aktivitäten verschieden Vorleistungen benötigen (Vorprodukte, aber auch Dinge wie Strom und Wasser, Dienstleistungen z.B. von Banken oder für die Buchhaltung, sowie einmalige Ausgaben wie z.B. für Bautätigkeiten). Werden diese von lokal ansässigen Unternehmen bezogen, können diese ihre wirtschaftlichen Aktivitäten damit ebenfalls ausweiten und generieren zusätzliche Wertschöpfung. Die Höhe des gesetzten Parameters entspricht dabei Erfahrungswerten von INFRAS für typische Werte in Gemeinden vergleichbarer Grösse wie Kloten.

²⁰ Siehe oben bzgl. Branchenstruktur und der dort angeführten Quellen.

Arbeitsplatzdichte bezogen auf den Flächenbedarf aufweisen werden. Gerade Büronutzungen, welche gemäss Entwicklungskonzept in gemischten Gewerbe-Wohnüberbauungen vorgesehen sind, erlauben eine hohe Arbeitsplatzdichte. So nennt auch das Entwicklungskonzept Steinacker eine höhere mögliche Kapazität von maximal 5'600 Arbeitsplätzen. Angesichts der Automatisierung in der Industrie und auch in der Logistik erscheint das Arbeitsplatzpotenzial jedoch auch limitiert, was dann jedoch positive Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität zeigen würde. Gesamthaft wäre somit durchaus eine deutlich stärkere Wertschöpfungszunahme im Steinacker vorstellbar, als mit den hier gewählten Parametern für das «Szenario normal» angenommen wird, sei es durch Produktivitätsfortschritte oder durch Arbeitsplätze. Im Sinn einer vorsichtigen Modellierung wird hiervon jedoch abgesehen.

Bei den Parametern könnte die Entwicklung jedoch auch überschätzt werden. Dies könnte z.B. dann der Fall sein, wenn sich mit der Umzonung im Steinacker überwiegend niedrig-produktive Tätigkeiten aus dem Bereich persönliche Dienstleistungen neu ansiedeln, welche vorrangig die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung befriedigen. Derartige Tätigkeiten fragen auch kaum Vorleistungen aus dem sonstigen Gewerbe in Kloten nach. Eine derartige Entwicklung wird für das «Szenario tief» unterstellt: Die Entwicklung der Arbeitsplätze bleibt gleich wie im «Szenario normal», jedoch sind neu entstehende Arbeitsplätze genau gleich produktiv wie die bisherigen, und der Multiplikator für Nachfrageeffekte wird ebenfalls auf null gesetzt. Die mit der Umzonung Steinacker zusätzliche mögliche Wertschöpfung beruht dann allein auf den zusätzlichen Arbeitsplätzen und beträgt rund CHF 26.6 Mio. oder 8% der heutigen Wertschöpfung im Steinacker (dies gilt sowohl im Jahr 2040 wie 2055, da gemäss Entwicklungskonzept bereits 2040 die Zahl von insgesamt 4'000 Arbeitsplätzen erreicht wird).

3.3. Einnahmen der Stadt Kloten

3.3.1. Steuereinnahmen von natürlichen Personen

Steuereinnahmen Steinacker Einkommens- und Vermögenssteuern

Die Steuereinnahmen natürlicher Personen ist die wichtigste Position bei den Einnahmen, welche sich durch die Folgen der Umzonung Steinacker verändern wird. Die Veränderung ist entscheidend von der Bevölkerungsentwicklung abhängig, zudem spielt die Sozialstruktur, insbesondere das Durchschnittseinkommen im Steinacker eine Rolle. Die Entwicklung dieser Grössen wurde bereits oben erläutert.

Hinzu kommen noch die Effekte der Progression in der Einkommensbesteuerung. Wie Simulationsrechnungen mit dem kantonalen Steuerrechner für die Gemeinde Kloten zeigen, ist im Durchschnitt der verschiedenen betrachteten Fälle im relevanten Einkommensbereich pro Prozent Einkommenserhöhung mit einer Zunahme der Einkommensteuer-Zahlungen von 1.7%

zu rechnen. Aufbauend auf den heute in Kloten realisierten Steuern pro Einwohner (Einkommens- und Vermögenssteuern) werden anhand dieser Parameter die zusätzlich für Kloten zu erwartenden Steuereinnahmen errechnet.

Hieraus resultieren im «Szenario normal» im Zeitraum 2025-2055 kumulierte zusätzliche Einnahmen von rund 342.5 Mio. CHF. Dies entspricht im Jahr 2040 11.3 Mio. CHF an zusätzlichen Einnahmen, im Jahr 2055 dann 23.1 Mio. CHF. Im «Szenario tief», mit einem schwächeren Einkommenszuwachs im Steinacker, liegen die kumulierten Mehreinnahmen bei 330.4 Mio. CHF (2040: 10.9 Mio. CHF; 2055: 22.2 Mio. CHF).

Steuereinnahmen Steinacker Quellensteuern

Neben den Einkommens- und Vermögenssteuern erhält die Stadt Kloten in erheblichem Mass Quellensteuern auf die Einkommen von Arbeitnehmenden in Kloten. Gemäss einer Auswertung des Steueramts entfallen 61% der Quellensteuereinnahmen auf quellenbesteuerte Einwohner Klotens, der Rest auf Besteuerte, die nicht in Kloten ansässig sind (insb. Grenzgänger:innen).²¹

Für die Berechnungen wird angenommen, dass die mit den Quellensteuern verbundenen Relationen unverändert bleiben.²² Der Teil der Quellensteuern, welcher von Einwohner:innen Klotens stammt, wird pro Kopf der Bevölkerung konstant gehalten. Der Teil der Quellensteuern, welcher von ausserhalb Klotens wohnhaften Erwerbstätigen stammt, hängt von der Arbeitsplatz- und Wertschöpfungs-Entwicklung ab. Er wird daher pro Franken Wertschöpfung konstant gehalten.

Insgesamt ergeben sich so für das «Szenario normal» für den Zeitraum 2025-2055 zusätzliche Mehreinnahmen von 17.5 Mio. CHF respektive 17.3 Mio. CHF im «Szenario tief».

3.3.2. Steuereinnahmen von juristischen Personen

Steuereinnahmen Steinacker Gewinnsteuer

Gemäss einer Auswertung des Steueramts betragen die Steuereinnahmen von juristischen Personen (Gewinn und Kapital) aus dem Steinacker approximativ 7.2% der Steuereinnahmen aller juristischer Personen in Kloten.²³ Sie liegt somit leicht tiefer als der Anteil der Arbeitsplätze (ca.

²¹ Schätzung auf Basis vorläufiger Daten für das Jahr 2024.

²² Eine Besonderheit ergibt sich noch daraus, dass die Quellensteuereinnahmen in Kloten von Jahr zu Jahr stark schwanken. Anstatt sich daher für die Berechnung auf ein bestimmtes Jahr in der Vergangenheit abzustützen (wie bei den übrigen Berechnungen, i.d.R. Zahlen des Finanzhaushalts Klotens für das Jahr 2023) wird bei der Berechnung der Zusatzeinnahmen Quellensteuern von den durchschnittlichen Planzahlen der Jahre 2024 bis 2026 ausgegangen.

²³ Durchschnitt der ermittelten Werte für die Jahre 2023 und 2024. Schätzung auf Basis der grössten Steuerzahler und vorläufiger Zahlen. Frühere Jahre dürften durch den starken Einbruch im Aviatik-Bereich durch Corona verzerrt sein und werden daher nicht verwendet.

10%). Davon ausgehend lässt sich die durchschnittliche Steuerzahlung juristischer Personen (Gewinn- und Kapitalsteuern) pro Franken Wertschöpfung im Steinacker ermitteln.

Die Höhe der zukünftigen Steuereinnahmen von Unternehmen hängt von der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung der ansässigen Unternehmen, deren Gewinnen und weiteren spezifischen Faktoren ab und kann naturgemäss mit dem derzeitigen Informationsstand nicht individuell abgeschätzt werden. Approximativ dürften diese sich jedoch parallel mit der Wertschöpfung entwickeln. Mit der Annahme konstanter Steuereinnahmen pro Franken Wertschöpfung ergeben sich mit der Umzonung Steinacker Mehreinnahmen für Kloten von rund 14.4 Mio. CHF im «Szenario normal» bzw. 8.7 Mio. CHF im «Szenario tief».

3.3.3. Weitere Steuereinnahmen

Grundstückgewinnsteuer

Grundstücksgewinnsteuern werden von den Gemeinden auf den Gewinn erhoben, welcher beim Verkauf einer Liegenschaft anfällt. Die Höhe ist dabei abhängig vom erzielten Mehrwert beim Verkauf des Grundstücks sowie von der Haltedauer des Grundstücks. So fallen auf die Gewinnteile der ersten CHF 4'000 10% Steuer an. Die Gewinnsteuer steigt mit der Höhe der Gewinnteile auf bis zu 40% an. Die Ermässigung des Steuerertrags kann bei einer Haltedauer von 5 Jahren um 5% reduziert werden. Diese Ermässigung steigert sich mit jedem weiteren Jahr auf bis zu 50% bei einer Haltedauer von 20 Jahren und mehr. Bei einer Besitzdauer von weniger als 1 oder 2 Jahren erhöht sich die Grundstückgewinnsteuer um 50% resp. 25%.

Wir gehen davon aus, dass es mit der Entwicklung im Steinacker zu einem erheblichen Handel von Grundstücken kommen wird, welcher auch – nicht zuletzt bedingt durch die Umzonung – einen erheblichen Mehrwert aufweisen dürften. Dies wird einerseits der Fall sein, weil ein Teil der heutigen Besitzer:innen nicht Willens oder in der Lage sein wird, die Entwicklung selbst voran zu treiben. Dies auch schon deshalb, da zahlreiche Grundstücke für eine grössere Überbauung mit der Möglichkeit zur vollständigen Ausschöpfung der Sonderbauvorschriften zu klein sind. Da Sonderbauvorschriften einen erheblichen Mehrwert für eine Überbauung ermöglichen, ist davon auszugehen, dass solche Grundstücke vor der Entwicklung zusammengelegt und somit gehandelt werden. Ebenso findet bei Überbauungen mit Stockwerkeigentum ein Grundstückhandel statt, selbst wenn die Bebauung selbst von den ursprünglichen Eigentümern umgesetzt wird.

Gemäss Entwicklungsplan und Expertengesprächen kann davon ausgegangen werden, dass rund ein Drittel des privaten Bodens im Steinacker weiterhin gewerblich genutzt wird und kein Grundstückhandel stattfindet. Für die verbleibenden Flächen gehen wir in der Hälfte der Fälle von einem Grundstückhandel aus. Allein schon mit der Annahme von einem Viertel der

Überbauungen in Form von Stockwerkeigentum wird die Hälfte dieser Handänderungen erklärt. Um dem Risiko einer zu positiven Einschätzung Rechnung zu tragen, weichen wir im «Szenario tief» von dieser Annahme von 50% Handänderungen im «Szenario normal» ab: Die gehandelte Fläche wird auf ein Drittel des für Überbauungen zur Verfügung stehenden Areals reduziert.

Für eine Schätzung des zu besteuernenden Mehrwerts der Grundstücke stellen wir auf die Schätzungen des Gutachtens zur Mehrwertabgabe Steinacker sowie auf die Grundstückpreisentwicklungen in der Region in den vergangenen 15 Jahren ab. Hieraus ergibt sich ein Mehrwert von 2'472 CHF pro m². Unter Annahmen für die Verteilung der absoluten Grössen der erzielten Mehrwerte, die angesichts der grossen Grundstücksgrösse überwiegend im oberen Bereich der Progressionsskala liegen dürften, und der durchschnittlichen Haltedauer, die im Durchschnitt ebenfalls hoch sein dürfte und zu einer erheblichen Ermässigung des Steuersatzes führt, kommen wir zu einem durchschnittlichen Steuersatz von 22% auf den erzielten Mehrwert.

In Ermangelung anderer Informationen wird für die Umzonung Steinacker angenommen, dass sich der Handel mit Grundstücken und somit die Einnahmen aus Grundstücksgewinnsteuern gleichmässig auf den gesamten Zeitraum 2025-2055 verteilen werden. Dadurch ergeben sich im «Szenario normal» jährliche Steuereinnahmen von 2 Mio. CHF, oder 61.6 Mio. CHF kumuliert im Zeitraum 2025-2055. Im «Szenario tief» betragen die entsprechenden Werte 1.3 Mio. CHF bzw. 40.6 Mio. CHF.

Kantonaler Finanzausgleich Zürich

Der kantonale Finanzausgleich gleicht die Interessengegensätze zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden aus und berücksichtigt individuelle Sonderlasten einzelner Gemeinden. In den Berechnungen wird die mögliche Veränderung der Situation Klotens durch die Entwicklung Steinacker berücksichtigt. Allerdings sind aus heutiger Sicht nicht alle Inputgrössen eindeutig bestimmbar, z.B. Annahmen zur Bevölkerung Klotens insgesamt oder die Entwicklungen im übrigen Kanton. Daher wird approximativ für alle Jahre so gerechnet, als ob die heutigen Bedingungen in Kloten und im Kanton vollständig fortbestehen würden – abgesehen von Veränderungen durch die Umzonung Steinacker. Heute ist Kloten eine zahlende Gemeinde im kantonalen Finanzausgleich,²⁴ dies vor allem wegen der hohen Einnahmen für Steuern von juristischen Personen. Da die Zahlungen im Finanzausgleich von der Steuerkraft pro Kopf der Bevölkerung abhängen, und sich die hohen Einnahmen Klotens aus Steuern juristischer Personen mit der Umzonung Steinacker zukünftig auf mehr Köpfe verteilen, sinkt die relative Steuerkraft

²⁴ In der Systematik ist der Finanzausgleich den Einnahmen zugeordnet, auch wenn es sich im Fall Klotens hier tatsächlich um eine Ausgabe handelt. Wird in der Darstellung hier daher von Mehreinnahmen für Kloten gesprochen, handelt es sich tatsächlich um Minderausgaben.

Klotens²⁵ und damit auch die Zahlungen, welche Kloten im Finanzausgleich derzeit leisten muss.

Im «Szenario normal» resultieren so bis 2055 kumuliert zusätzliche Einnahmen (bzw. tiefere Zahlungen) von rund 4.7 Mio. CHF, im «Szenario tief» sind es 16 Mio. CHF.

Weitere Steuereinnahmen

In dieser Position werden die übrigen Steuereinnahmen zusammengefasst, die quantitativ von geringer Bedeutung sind oder die nicht eindeutig zugeordnet werden können, z.B. Hundesteuern oder Nachzahlungen aus früheren Jahren, und welche noch nicht im Rahmen der oben dargestellten Berechnungen berücksichtigt wurden. Für die Schätzung der Veränderung der Einnahmen aus diesen Steuern mit der Umzonung Steinacker wird die Hälfte der hier verbuchten Einnahmen anhand der Steuereinnahmen von natürlichen Personen hochgerechnet, die andere Hälfte mit den Steuern juristischer Personen. Im «Szenario normal» ergeben sich dadurch bis 2055 Mehreinnahmen von kumuliert rund 24.5 Mio. CHF, im «Szenario tief» sind es insgesamt 23.4 Mio. CHF.

Weitere Einnahmen: Gebühren

Weitere Einnahmen durch Gebühren sind i.d.R. kostendeckend und werden daher weder bei den zusätzlichen Einnahmen noch dem zusätzlichen Aufwand berücksichtigt. Sind in einzelnen Bereichen die Gebühren nicht kostendeckend, so schlagen sich die entsprechenden Ausgaben im allgemeinen Verwaltungsaufwand nieder und werden dort mitberücksichtigt.

3.4. Aufwände der Stadt Kloten

3.4.1. Kosten der Entwicklung des Gebiets Steinacker

ÖV-Erschliessung: Ausbau Glattalbahn

Finanziert durch den Kanton wird das Gesamtverkehrsprojekt Verlängerung Glattalbahn in den Berechnungen nicht berücksichtigt, da es nicht direkt in Verbindung mit der Umzonung Steinacker steht und der eigentliche Ausbau durch den Kanton finanziert wird.

Kloten profitiert von kantonalen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur von rund 440 Mio. CHF. Zusätzlich rechnet die Stadt in Zusammenhang mit dem Ausbau Glattalbahn mit zusätzlichen Kosten von einmalig rund 32 Mio. CHF. Sämtliche Ausgaben der Stadt Kloten in

²⁵ Zwar steigt die durchschnittliche Steuerkraft der Einkommensteuer pro Kopf der Bevölkerung (s.o.), aber dies wird durch die breitere Verteilung der Steuern juristischer Personen auf mehr Köpfe überkompensiert.

Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Glattalbahn beziehen sich nicht auf das Gebiet Steinacker und werden daher unabhängig von der Umzonung Steinacker getätigt.²⁶

Gestaltung des öffentlichen Raums

Zur Gestaltung des öffentlichen Raums wird umfassend in verschiedene Bereiche investiert. Dazu gehören unter anderem die Quartierstrassen, Spielplätze und Bushaltestellen. Alle diese Investitionen werden jedoch vollumfänglich aus den Mitteln der Mehrwertabgabe gedeckt, wie im entsprechenden Gutachten ausgeführt wird (vgl. Stadt Kloten 2021a). Alternativ werden diese Investitionen über Sonderbauvorschriften und entsprechende Vereinbarungen mit den Grundeigentümer:innen bzw. Bauherr:innen direkt durch diese realisiert (vgl. Stadt Kloten 2021a).

Der Hochwasserschutz, die Renaturierung und die Velohauptverbindung entlang der Glatt werden finanziell durch den Kanton Zürich getragen. Zudem sind die Hauptverkehrsachsen, also die bestehenden Strassen, bereits vorhanden, sodass keine zusätzliche finanzielle Belastung für die Stadt Kloten entsteht (vgl. Stadt Kloten 2021a).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit der Umzonung Steinacker und dem derzeit gegebenen Rahmen ein sehr attraktives Gebiet entstehen kann, ohne dass die Stadt Kloten zusätzliche Mittel investieren muss.

3.4.2. Bildungskosten

Mit der Entwicklung des Gebiets Steinacker und dem verbundenen Wachstum der Bevölkerung insgesamt wie auch der Schulkinder kommen auf die Stadt Kloten zusätzliche Aufwendungen zu. Wobei die Stadt Kloten in erster Linie die Kosten für Kindergarten, Primar- und Oberstufe trägt. Kantonsschulen, Universitäten sowie Privatschulen werden nicht durch die Stadt Kloten getragen und folglich nicht berücksichtigt. Hingegen wird die Kinderbetreuung im Vorschulbereich unter Sozialkosten berücksichtigt.

Bildung: Schulhaus

Gemäss der Schulraumplanung im Entwicklungskonzept 2021 muss durch die Entwicklung im Steinacker neuer Schulraum geschaffen werden. Dies ist gemäss Schulraumplanung²⁷ derzeit in Form eines Neubaus im Gebiet Steinacker geplant, welches zusätzlich etwas mehr als 20 Schulklassen beherbergen soll. Dieses neue Schulhaus soll in 2 Etappen erstellt werden und dient

²⁶ Es handelt sich überwiegend um gebundene Kosten, was vorrangig Mehrwerte von Infrastruktur betrifft, sowie nicht gebundene Kosten für eigene Investition im Umfeld der Glattalbahn (z.B. Fussgängerbrücken, Haltestelle Stadthaus, etc.), welche sämtliche den Bereich des Stadtzentrums betreffen; vgl. Planung der Stadt Kloten, z.B. Stadt Kloten («Kosten Stadt Kloten Glattalbahn»).

²⁷ Schule Kloten (2024).

überwiegend der Versorgung des Gebiets Steinacker, wird aber auch Schüler:innen von anderen umliegenden Quartieren aufnehmen können.

Basierend auf Erfahrungswerten kalkuliert die Stadt Kloten bei den Investitionskosten in ein neues Schulhaus mit rund 75 Mio. CHF. Für die Nutzungsdauer kann gemäss Anlagebuchhaltung des Kantons Zürich mit rund 33 Jahren gerechnet werden. Der Bau erfolgt gemäss der Nachfrageentwicklung mit der ersten Etappe 2030, die zweite Etappe 2040. Mit diesen Eckwerten wird eine jährliche Abschreibungsrate für das Schulhaus bestimmt.

Da das neue Schulhaus Steinacker nicht ausschliesslich für Schüler:innen aus dem Steinacker vorgesehen ist, werden nur diejenigen Anteile der jährlichen Abschreibungen der Kosten der Umzonung Steinacker zugerechnet, welche dem Anteil der Schüler:innen aus dem Steinacker an der Gesamtkapazität des Schulhauses entsprechen.²⁸ Dieser beläuft sich im «Szenario normal» auf 64% der Gesamtkapazität des Schulhauses Steinacker (74% im «Szenario tief»).

Im «Szenario normal» belaufen sich die kumulierten Aufwände bis 2040 auf knapp 10.5 Mio. CHF, bis 2055 dann auf 32.3 Mio. CHF. Im «Szenario tief», in dem die Zahl der Kinder im Steinacker stärker zunimmt und somit ein grösserer Teil des neuen Schulhauses der Umzonung Steinacker zugerechnet wird, kumulieren sich die Aufwände bis 2055 auf 37.3 Mio. CHF. Im Jahr 2055 betragen die jährlichen Abschreibungen für das Schulhaus im Zusammenhang mit der Umzonung Steinacker 1.7 Mio. CHF im «Szenario tief», im «Szenario normal» hingegen 1.5 Mio. CHF.

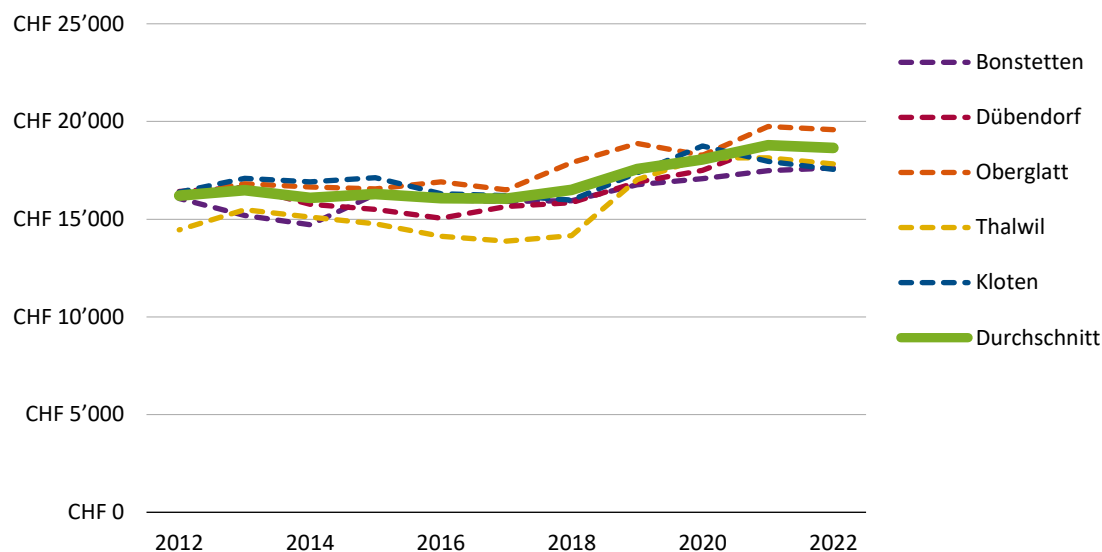
Bildung: Laufende Aufwendungen

Die Nettoschulkosten in Kloten betrugen im Jahr 2023 knapp 37 Mio. CHF bzw. 17'840 CHF pro Schüler:in. Es wird angenommen, dass sich diese Kosten pro Schüler:in in Zukunft konstant bleiben werden (siehe die nominale Kostenentwicklung pro Schüler:in in Abbildung 8). Damit sind die laufenden Kosten in erster Linie abhängig von der prognostizierten Anzahl der Schüler:innen im Steinacker. Im «Szenario normal» wird bis 2040 mit 349, bis 2055 mit 586 zusätzlichen Schüler:innen gerechnet. Im «Szenario tief» betragen die entsprechenden Werte 414 bzw. 676 Schüler:innen. Daraus resultieren im «Szenario normal» bis 2055 kumulierte zusätzliche Aufwände von rund 178.4 Mio. CHF, im «Szenario tief» sind es ca. 205.9 Mio. CHF. Für das Jahr 2040 betragen die jährlichen Werte 6.4 bzw. 7.4 Mio. CHF, im Jahr 2055 sind es 10.5 Mio. CHF bzw. 12.1 Mio. CHF. Die Unterschiede zwischen «Szenario normal» und «Szenario tief» sind hier besonders ausgeprägt; mit kumuliert bis 2055 rund 27.4 Mio. CHF hat diese

²⁸ Dabei wird dem Umstand Rechnung getragen, dass bei der Erstellung des Schulhauses je Etappe zunächst Überkapazitäten entstehen. Die Zuweisung des Anteils der Kosten für die Umzonung Steinacker erfolgt daher nicht jährlich anhand der Anzahl erwartete Schulkinder, sondern jeweils bezogen auf den Zeitpunkt der Vollausslastung der jeweiligen Bauetappe (also 2040 bzw. 2055).

Position den mit Abstand grössten Einfluss auf die Unterschiede der Resultate zwischen den beiden Szenarien (vgl. Kap. 3.5).

Abbildung 8: Kosten pro Schüler:in



Anmerkung: Die Zeitreihen in der Grafik sind nicht inflationsbereinigt, wohingegen die Simulationsrechnungen inflationsbereinigt erfolgen.

Durchschnitt: Eine Gruppe von Gemeinden vergleichbar zu Kloten bestehend aus: Adliswil, Bonstetten, Dübendorf, Gossau, Oberglatt, Opfikon, Rümlang, Thalwil, Uster, Volketswil, Wallisellen, Winkel, Kloten.

Grafik INFRAS. Quelle: Gemeindeporträts Kanton Zürich²⁹

3.4.3. Sonstige laufende Kosten

Öffentlicher Verkehr (Beitrag an ZVV)

Die Stadt Kloten leistet heute (Stand 2023) Betriebsbeiträge an die ZVV in Höhe von rund 3 Mio. CHF pro Jahr. Dieser Betriebsbeitrag dient dazu, das Defizit der ZVV zu decken. Der Anteil des Defizits, welcher auf Kloten entfällt, wird bestimmt aus der Anzahl der Halte auf Gemeindegebiet sowie aus den Passagierzahlen (Ein- und Ausstiege).

Für die Entwicklung der Passagiere wird angenommen, dass sich diese gut mit der Entwicklung der Bevölkerung antizipieren lassen. Die Anzahl Einwohner:innen im Gebiet Steinacker erhöht sich von derzeit rund 40 auf 3'000 Personen bis ins Jahr 2040. Die Zunahme der Arbeitsplätze von 3'740 auf 4'000 dürfte aufgrund der kleinen Veränderungen hingegen für die

²⁹ Siehe <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/gemeindeportraet.html>, zuletzt aufgerufen am 19.09.2024.

Passagierzahlen eine untergeordnete Rolle spielen. Mit der Verlängerung der Glattalbahn sind zudem fünf neue Haltestellen vorgesehen.³⁰ Da diese Entwicklung jedoch unabhängig von der Umzonung Steinacker erfolgt, sind diesbezüglich keine Folgen zu berücksichtigen (mehr Haltestellen oder mehr Halte). Jedoch dürfte auch die Zahl der Halte mit der Zahl der Passagiere ansteigen, allerdings unterproportional.³¹ In Ermangelung einer genaueren Information zu diesen Effizienzgewinnen wird ein Abschlag von 20% für die Entwicklung des Beitrags an die ZVV gegenüber der Bevölkerungsentwicklung angenommen.

Basierend auf diesen Annahmen und der Entwicklung der zusätzlichen Bevölkerung durch die Umzonung Steinacker können die Mehraufwendungen, mit denen die Stadt Kloten zu rechnen hat, bestimmt werden. Diese betragen im Jahr 2040 gut 330 TCHF und steigen mit dem weiteren Bevölkerungswachstum bis 2055 auf 660 TCHF pro Jahr. Kumuliert bis ins Jahr 2055 entspricht dies zusätzlichen Ausgaben von rund 10 Mio. CHF. Da bei den hier notwendigen Parametern zwischen den Szenarien keine unterschiedlichen Annahmen gewählt wurden, sind die Werte in beiden Szenarien gleich.

Sozialkosten

Der Aufwand für Sozialkosten (z.B. «Gesetzliche Wirtschaftliche Hilfe», «zusätzlich zur AHV / IV und Krankenversicherung», «Soziale Wohlfahrt, Sozialdienste, etc.» und «Vormundschaft, Jugendschutz, etc.») nimmt mit zunehmender Bevölkerung zu. Grundsätzlich ist dabei vom Aufwand pro Kopf auszugehen, wobei allerdings für die neu im Steinacker zuziehende Bevölkerung aus mehreren Gründen deutlich tiefere Durchschnittskosten angenommen werden können. Zum einen sieht die Planung der Entwicklung des Steinackers im Schnitt Wohnungen vor, die attraktiver, grösser und auch teurer sind, als es dem heutigen Durchschnitt in Kloten entspricht. Damit einher geht auch ein erwartetes höheres Einkommensniveau, welches mit einem tieferen Bedarf an Sozialkosten verbunden ist und auch mit einer tieferen Wahrscheinlichkeit, zukünftig von Sozialunterstützung abhängig zu werden. Da es sich im Steinacker praktisch vollständig um Neubauten handelt, ist zum anderen davon auszugehen, dass mit der (Erst-) Vermietung, und noch mehr mit dem Verkauf von Stockwerkeigentum, eine entsprechend hohe Bonität einhergeht, sodass der Bezug von spezifischen Sozialunterstützungen zumindest initial tief ausfallen dürfte.

Während diese grundlegenden Überlegungen gut abgestützt sind, ist die Quantifizierung des genauen Ausmasses der niedrigeren Pro-Kopf-Kosten weniger eindeutig. Wir nehmen an, dass die Kosten für direkte soziale Unterstützungs-Zahlungen (Gesetzliche Wirtschaftliche Hilfe,

³⁰ Siehe <https://www.zvv.ch/zvv/de/ueber-uns/projekte/in-planung/glattalbahn-verlaengerung.html>, zuletzt aufgerufen am 23.09.2024.

³¹ Mehr Passagiere lassen den Einsatz grössere Fahrzeuge zu bzw. ermöglichen ein im Durchschnitt höhere Auslastung.

Zusatzleistungen zur AHV / IV und Krankenversicherung), welche mehr als die Hälfte (54%) der Sozialkosten ausmachen, am Anfang bei Neubezug verschwindend gering sind. Demgegenüber ist bei den zwei weiteren Positionen in diesem Bereich («Soziale Wohlfahrt», «Sozialdienst etc.», «Vormundschaft», «Jugendschutz, etc.») zwar ebenfalls mit einem deutlichen Abschlag zu rechnen, der jedoch nicht gegen Null tendieren dürfte. Wir nehmen daher an, dass die Sozialkosten pro Kopf im Steinacker zunächst um 70% tiefer liegen, als dies derzeit dem Klotener Durchschnitt entspricht. In der Folge steigen diese Kosten pro Kopf sukzessive an, da es mit Veränderungen in der Lebens- und Familiensituation sowie dem Wegfall des «Neuvermietungseffekts» zu einer Normalisierung des Bedarfs an sozialer Unterstützung kommen dürfte. Wir gehen davon aus, dass die Kosten pro Kopf bis 2040 auf 70% des Niveaus von Kloten steigen und danach auf diesem Niveau verharren (bei diesem Faktor ist mit zu berücksichtigen, dass auch nach 2040 der Steinacker laufend weiter an Einwohner:innen gewinnt, also ein gewisses Mass des «Neuvermietungseffekts» weiterhin mit enthalten ist).

In der Kombination mit dem Bevölkerungswachstum führt dies zu zusätzlichen Aufwendungen für Kloten von kumuliert 27.8 Mio. CHF bis 2055. Im Jahr 2040 beträgt der zusätzliche Aufwand 900 TCHF, bis 2055 rund 1.8 Mio. CHF.

Sonst. Verwaltung

Unter den sonstigen Kosten der Verwaltung werden alle Kostenpositionen des Haushalts der Stadt Kloten zusammengefasst, welche nicht bisher an anderer Stelle explizit bereits diskutiert wurden. Hierzu gehören «Stadtrat und Gemeinderat», «Verwaltungsdirektion», «Finanzen + Logistik», «Einwohnerdienste + Soziales»³², «Lebensraum + Sicherheit», «Freizeit + Sport» sowie «Gesundheit + Alter».³³

Ein Teil dieser Aufwendungen wird als weitgehend unabhängig von Wachstum Klotens angesehen und daher als konstant angenommen. Hierzu gehören zum Beispiel die Kosten von Stadt- und Gemeinderat, der Verwaltungsdirektion sowie verwaltungsinterne Positionen im Bereich Finanzen und Logistik³⁴.

Für die übrigen Ausgabepositionen wird davon ausgegangen, dass diese vorrangig durch die Einwohneranzahl bestimmt werden. Sie werden daher als pro Kopfgrösse modelliert,

³² Ohne Bildungskosten und den separat unter Sozialkosten aufgeführten Positionen: Gesetzliche Wirtschaftliche Hilfe, zusätzlich zur AHV / IV und Krankenversicherung, Soziale Wohlfahrt, Sozialdienste, Vormundschaft, Jugendschutz. Diese wurden als separate Parameter ausgewiesen und modelliert.

³³ Weitere Infrastrukturkosten, z.B. für Wasser und Abwasser, sind über Gebühren bzw. über die Vereinbarungen mit Bauherren auf Grundlage der Sonderbauvorschriften gedeckt.

³⁴ Es ist zu beachten, dass sämtliche Steuereinnahmen, welche zu den Finanzen gehören, separat behandelt werden. Zudem wird die Position Abschreibungen, welche eine quantitativ bedeutende Position innerhalb der Aufwendungen in den Finanzen darstellt, als abhängig von der Entwicklung pro Kopf modelliert und steigt dementsprechend mit dem Zuzug im Fall Umzonung Steinacker.

ausgehend von den heutigen Kosten pro Kopf in Kloten. Zusammen mit der Anzahl zusätzlicher Einwohner im Steinacker ergeben sich damit die zusätzlichen Aufwendungen für die Stadt.

Im «Szenario normal» wird zusätzlich noch von einem Effizienzgewinn der Verwaltung bei zusätzlichen Einwohner:innen ausgegangen. Dies kann beispielsweise durch ein grösseres Erfahrungswissen der Mitarbeitenden bei steigenden Fallzahlen und einer stärkeren Spezialisierung erfolgen, oder dadurch, dass ein gewisser Teil der Tätigkeit in der Verwaltung unabhängig von der Einwohneranzahl anfallen.³⁵ Die Einsparungen bei den Aufwendungen pro Kopf für zusätzliche Einwohner:innen werden mit 10% angenommen. Die zusätzlichen Aufwendungen betragen so im Zeitraum 2025-2055 rund 149.7 Mio. CHF. Im Jahr 2040 ergeben sich Mehraufwendungen von 5.0 Mio. CHF, bis 2055 steigen diese auf 9.9 Mio. CHF.

Derartige Effizienzgewinne konnten im Kanton Zürich bei einem empirischen Vergleich von bevölkerungsmässig stark wachsenden mit weniger stark wachsenden Gemeinden jedoch nicht nachgewiesen werden. Tatsächlich sind die Entwicklungen stark heterogen, sowohl zwischen den verschiedenen Ausgabepositionen wie auch über die Gemeinden sind sehr unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten. Die Entwicklung wird von spezifischen Gegebenheiten und dem jeweiligen Vorgehen der Gemeinde überlagert und eine eindeutige Aussage zu den Effizienzgewinnen bei starkem Einwohnerwachstum ist nicht möglich. In der Risikoanalyse mit dem «Szenario tief» werden daher potenzielle Effizienzgewinne pro zusätzliche Einwohner:innen nicht eingerechnet. Die zusätzlichen Aufwände im Zeitraum 2025-2055 betragen damit ca. 161.5 Mio. CHF, oder 5.4 Mio. CHF in 2040 und 10.6 Mio. CHF 2055.

³⁵ Als ein Beispiel hierfür könnten gewisse Berichts- und Dokumentationspflichten der Gemeinde gegenüber Kanton und Eidgenossenschaft genannt werden, welche unabhängig von der Grösse anfallen.

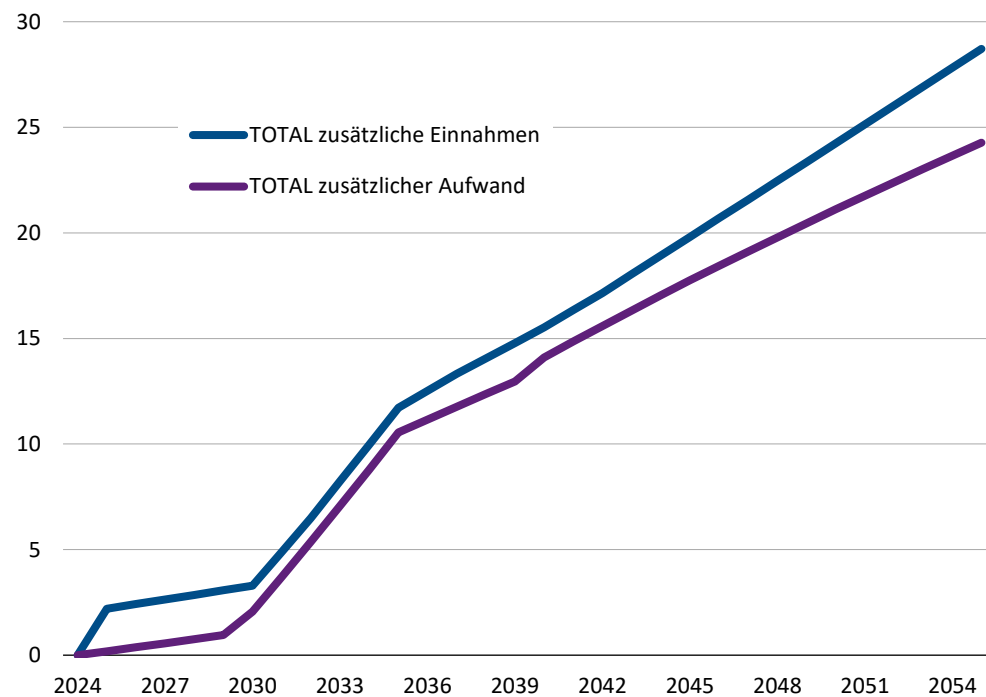
3.5. Gesamtergebnis für den Finanzhaushalt der Stadt Kloten

3.5.1. «Szenario normal»

Im «Szenario normal» gelingt die Transformation des Steinackers in ein attraktives Quartier gemäss dem Entwicklungskonzept. Die für die Berechnungen von Mehrerträgen und Zusatzaufwänden nötigen Parameter wurden wie oben dargestellt entsprechend gesetzt.

Rechnet man alle Mehreinnahmen und -ausgaben, die mit der Umzonung Steinacker und ihren Konsequenzen verbunden sind, zusammen, ergibt sich für die Stadt Kloten ein positives Finanzergebnis von kumuliert 67 Mio. CHF bis 2055. Der finanzielle Saldo fällt dabei in jedem einzelnen Jahr positiv aus (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Finanzhaushalt «Szenario normal»



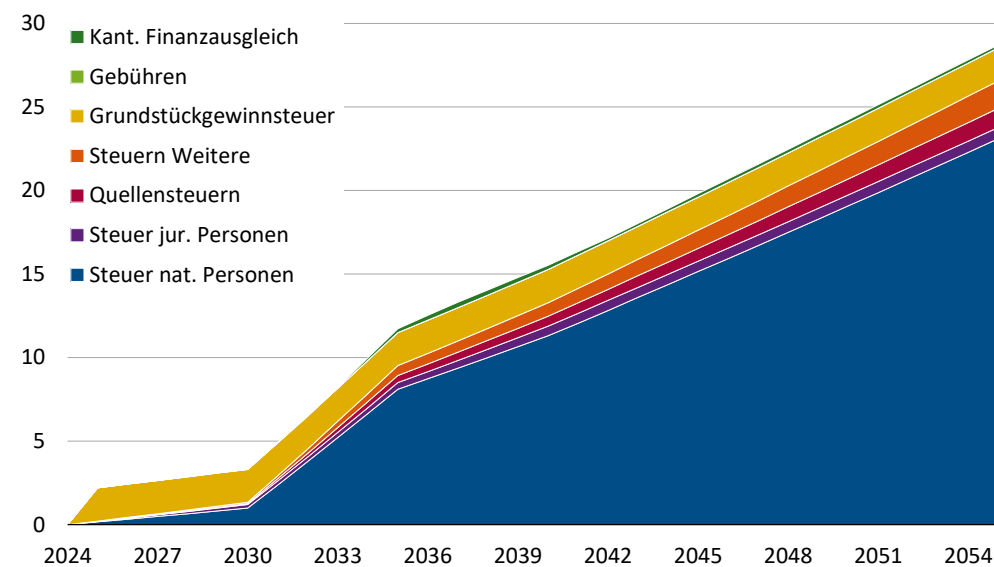
In Mio. CHF.

Grafik INFRAS.

Auf der Einnahmenseite sind insbesondere die Steuern von natürlichen Personen die entscheidende Grösse (vgl. Abbildung 10), die mit grossem Abstand den grössten Beitrag zu den Mehreinnahmen Klotens leistet. Ebenfalls eine Rolle, wenn auch deutlich kleiner, spielt die Grundstückgewinnsteuer. Eine besondere Bedeutung erhält diese dadurch, dass sie durch ihre gleichmässige Verteilung über die Zeit bereits in den ersten Jahren zu substantziellen

Mehreinnahmen beiträgt. So ist sie ausschlaggebend dafür, dass der Saldo für Kloten nie ins Negative fällt. Da alle anderen Entwicklungen stark von der Bevölkerung abhängen, welche erst über die Zeit zuzieht, ist die relative Bedeutung der Grundstückgewinnsteuer am Anfang sehr hoch. Die übrigen Einnahmepositionen haben sich als quantitativ eher vernachlässigbar erwiesen.

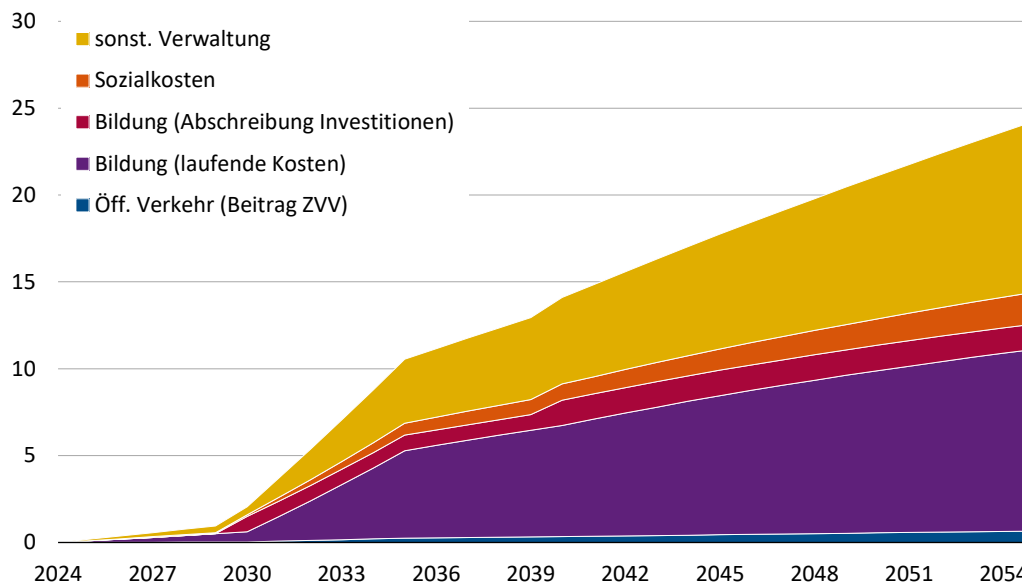
Abbildung 10: Einnahmen «Szenario normal» 2025-2055



In Mio. CHF.

Grafik INFRAS.

Auf der Ausgabenseite sind die beiden grössten Positionen die laufenden Bildungsausgaben sowie die Ausgaben für die sonstige Verwaltung (vgl. Abbildung 11). Der wichtigste Treiber für die Bildungsausgaben ist die Zahl der Kinder im Steinacker. Die Zahl der Kinder wird durch die Wohnungs- und Bevölkerungsentwicklung bestimmt. Im «Szenario normal» ist die Anzahl der Schulkinder ausserdem normiert auf die Angaben im Entwicklungskonzept Steinacker für das Schuljahr 2034/35. Die sonstigen Verwaltungsausgaben sind direkt abhängig von der Bevölkerungsentwicklung, wobei im «Szenario normal» zusätzlich die Annahme zu den Effizienzgewinnen der Verwaltung von 10% tieferen Kosten für zusätzliche Einwohner:innen wirkt.

Abbildung 11: Ausgaben «Szenario normal» 2025-2055

In Mio. CHF.

Grafik INFRAS.

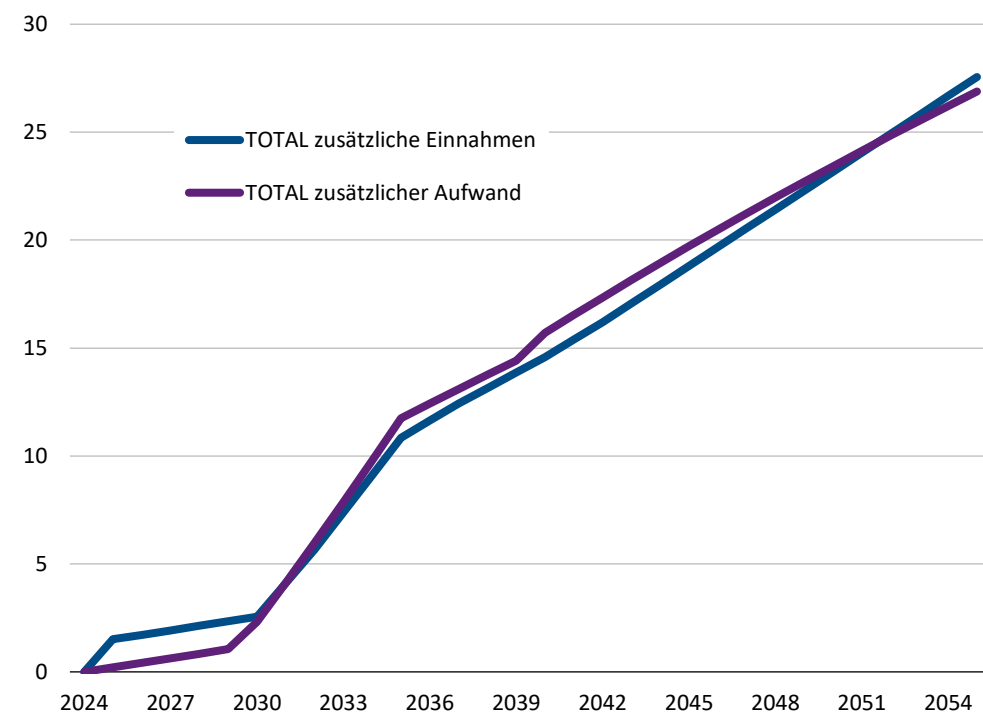
3.5.2. «Szenario tief»

Das Risikoszenario «tief» berücksichtigt das Risiko von zu optimistischen Einschätzungen zum Entwicklungspotenzial des Steinackers bzw. bei der Einstufung der entsprechenden Parameter. Mit dem «Szenario tief» wird dabei nicht eine völlig andere Entwicklungsrichtung des Gebiets Steinacker unterstellt, jedoch wird bei denjenigen Parametern, welche besonders schwierig zu bestimmen sind, vorsichtigere Annahmen getroffen. Die Auswirkungen der einzelnen Parametervariationen wurden bereits oben an der entsprechenden Stelle diskutiert. Sollten alle Risiken gleichzeitig eintreten, stellt die Entwicklung des Steinackers für die Stadt Kloten bis 2055 eine finanzielle Belastung von kumuliert 6 Mio. CHF dar. Dabei weisen bei Betrachtung der einzelnen Jahre nur die aller ersten Jahre sowie die letzten Jahre des Betrachtungszeitraums einen positiven finanziellen Saldo auf (vgl. Abbildung 12). Im Zeitraum von 2031 bis 2051 ist der Saldo negativ.

In der Summe weist die 1. Etappe 2025-2040 einen minimal positiven Saldo von gut 500'000 CHF auf. Dies ist auf die Überschüsse in den ersten Jahren dank den Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer zurückzuführen (vgl. Abbildung 13), wie oben bereits erläutert wurde. Ab 2031 überwiegen dann aber bereits die höheren Kosten der zusätzlichen Einwohner:innen. Insbesondere die laufenden Bildungskosten und sonstigen Kosten der Verwaltung fallen ins Gewicht (vgl. Abbildung 14). Anders als im «Szenario normal» können die zusätzlichen

Einnahmen diese Kosten nicht (über-) kompensieren. Dies liegt vorrangig an zwei Veränderungen zwischen den Szenarien: Die schwächeren Annahmen zur Einkommensentwicklung reduzieren das Potenzial von Zusatzeinnahmen aus der wichtigsten Einnahmeposition «Steuern natürlicher Personen», während gleichzeitig durch die höhere Zahl an Kindern die Bildungsausgaben zulegen. Dass der Saldo innerhalb des «Szenario tief» ab 2052 wieder positiv wird, ist dann vor allem auf die angenommene Entwicklung des Einkommenszuwachses im Steinacker zurückzuführen. Insgesamt ist in der 2. Etappe der Saldo jedoch negativ (-6.5 Mio. CHF), wobei keines der einzelnen Jahre spezifisch heraussticht, sondern die Entwicklung weitgehend kontinuierlich verläuft (Abbildung 11).

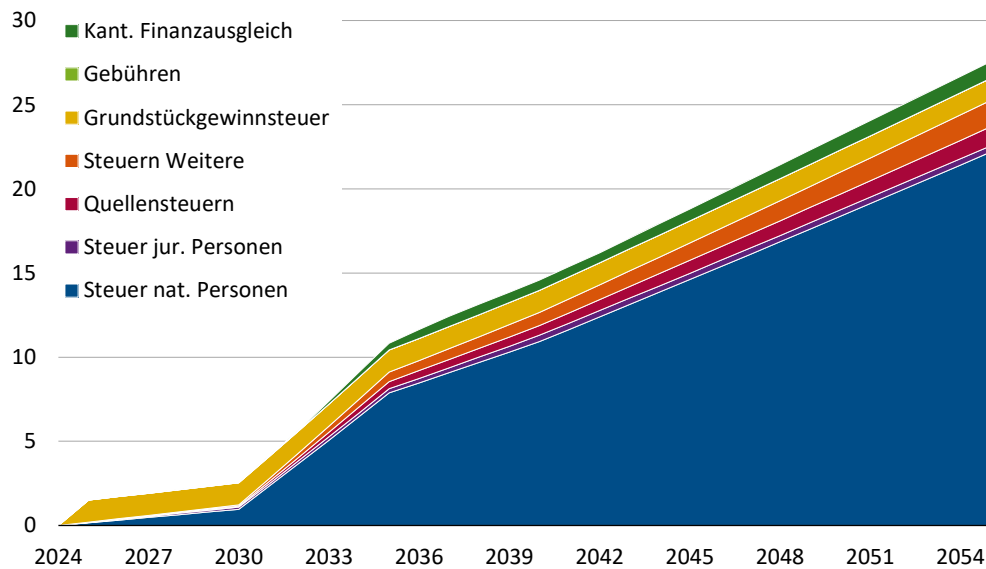
Abbildung 12: Finanzhaushalt «Szenario tief»



In Mio. CHF.

Grafik INFRAS.

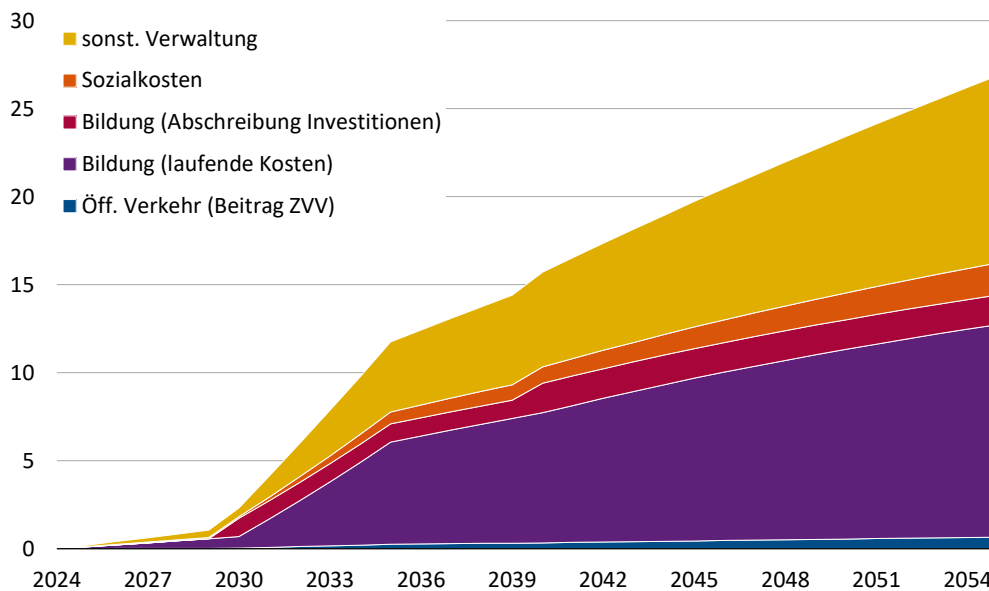
Abbildung 13: Einnahmen «Szenario tief» 2025-2055



In Mio. CHF.

Grafik INFRAS.

Abbildung 14: Ausgaben «Szenario tief» 2025-2055



In Mio. CHF.

Grafik INFRAS.

4. Interpretation

Hoher Bedarf an Wohnraum

Die Umzonung und Umsetzung des Entwicklungskonzepts Steinacker stellt für die Stadt Kloten einen wesentlichen Entwicklungs- und Wachstumsschub dar. Die erwarteten rund 6'000 zusätzlichen Einwohner:innen entsprechen einem Wachstum von rund 30% bis 2055 gegenüber dem heutigen Bevölkerungstand, d.h. im Durchschnitt ein zusätzliches Wachstum von knapp einem Prozent pro Jahr allein aufgrund der Entwicklung im Steinacker. Ein Prozent Bevölkerungswachstum pro Jahr stellt für die Stadt Kloten insofern keine ausserordentliche Herausforderung dar, da die Bevölkerungszahl in der Vergangenheit deutlich stärker gewachsen ist. Dabei besteht auch bei den befragten Experten wenig Zweifel am Bedarf an zusätzlichem Wohnraum und einer ausreichenden Nachfrage für das zusätzliche Bevölkerungswachstum. Sie begründen dies mit der generell hohen Nachfrage nach Wohnraum in der Agglomeration Zürich, der guten Erschliessung von Kloten und der hohen Zahl an bestehenden Arbeitsplätzen vor Ort.

Positive wirtschaftliche Effekte

Auch wirtschaftlich bietet die Umzonung Steinacker Potenzial für Kloten. Zwar ist das wirtschaftliche Wachstum in seiner Grössenordnung nicht mit dem Bevölkerungswachstum vergleichbar, jedoch kann auch hier ein positiver Effekt erwartet werden. Die dichtere Bauweise und der wirtschaftliche Strukturwandel ermöglichen nicht nur einen leichten Ausbau der Anzahl an Arbeitsplätzen, sondern auch die Ansiedlung von wertschöpfungsintensiveren Aktivitäten, welche auch mit höheren Löhnen einhergehen.

Für den Finanzhaushalt der Stadt Kloten voraussichtlich positiv

Für die Stadt Kloten bringt die Umzonung Steinacker und die Entwicklung des Gebiets gemäss dem Entwicklungskonzept nicht nur Wachstum mit sich, sondern wird sich nach heutigem Wissenstand auch finanziell positiv auswirken. Gelingt die Entwicklung des Gebiets, dann übersteigen die zusätzlichen Einnahmen voraussichtlich die zusätzlichen Ausgaben. Und dies nicht nur auf lange Sicht, sondern bereits in den ersten Jahren. Dies ist zum einen dem Umstand zu verdanken, dass sich das Gebiet Steinacker für eine Entwicklung geradezu optimal anbietet. Zum anderen ist ein erheblicher Teil des Erschliessungsaufwands bereits im Zuge der Nutzung des Gebiets als Industrie- und Gewerbezone erfolgt. Zudem werden wesentliche Kosten, insbesondere der Ausbau der Glattalbahn, von Dritten übernommen. Insbesondere der Kanton Zürich tätigt aus übergeordneten Gründen Investitionen, welche auch der Entwicklung des Steinackers zugutekommen. Zum anderen bietet die Umzonung ein erhebliches Aufwertungspotenzial für das Gebiet Steinacker, von welchem Kloten in zweifacher Form profitiert: Erstens kann das Gebiet

mit der Mehrwertabgabe sowie im Zuge von Sonderbauvorschriften attraktiv gestaltet werden, ohne dass dies den Finanzhaushalt Klotens belastet. Zweitens profitiert die Stadt von der mit den höheren Bodenwerten anfallenden Grundstückgewinnsteuern.

Diese beiden Umstände erlauben Kloten eine attraktive Entwicklung des Gebiets Steinacker, ohne dass die dadurch anfallenden zusätzlichen Ausgaben die Mehreinnahmen übertreffen. Die Simulationsrechnung weist im Normalszenario auf einen Überschuss der Einnahmen in jedem einzelnen Jahr hin, welcher sich bis 2055 auf 67 Mio. CHF summiert. Selbst wenn sich sämtliche in der Analyse ebenfalls untersuchten Risiken zum Schlechten entwickeln, ist der finanzielle Saldo für Kloten mit -6 Mio. CHF noch nahezu ausgeglichen, wie die Berechnung des «Szenarios tief» zeigt.

Guter Bevölkerungsmix wichtig

Die Szenariorechnungen zeigen auch, welche Faktoren für die finanziellen Auswirkungen des Wachstums für die Stadt Kloten entscheidend sind. Ein Bevölkerungswachstum ist für die Gemeinde neben zusätzlichen Steuereinnahmen auch mit höheren Verwaltungsaufwendungen verbunden. Besonders ins Gewicht fallen die Bildungsausgaben, da sie mit der Zahl der zusätzlichen Schulkinder im Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum erheblich variieren. So wünschenswert Familien und Kinder aus anderer Perspektive sind, aus Sicht der Gemeindefinanzen sind sie besonders mit höheren Ausgaben verbunden. Es kommt daher darauf an, einen gesunden Mix im Zuzug der Bevölkerung zu erreichen. Auf Seiten der Einnahmen ist die Sozialstruktur der zuziehenden Bevölkerung entscheidend. Gelingt es, mit einer attraktiven Entwicklung des Steinackers eine Bevölkerung anzuziehen, deren Einkommen im Schnitt oberhalb des heutigen, im kantonalen Vergleich tiefen Durchschnittseinkommens in Kloten liegt, so profitiert der Gemeindehaushalt durch die Progression sogar überproportional.

Stärkung der sozio-ökonomischen Struktur Klotens

Neben den voraussichtlich positiven Auswirkungen der Umzonung Steinacker auf den Finanzhaushalt Klotens schafft die Entwicklung des Steinackers für die Stadt Kloten auch Möglichkeiten, die spezifischen sozio-ökonomischen Herausforderungen der Stadt Kloten anzugehen:

- Die soziale Struktur der Bevölkerung mit einem im Schweizer Vergleich geringen Durchschnittseinkommen erfährt mit der Umzonung Steinacker eine bessere Durchmischung. Der erwartete Zuzug tendenziell einkommensstärkerer Bevölkerungsteile kann die Einkommensstrukturen in Kloten in Richtung des kantonalen Durchschnitts verändern. Gleichzeitig bieten das attraktive Umfeld, der substanzielle Anteil Eigentumswohnungen und die geplanten Wohnungstypen mit einem höheren Anteil an grossen Wohnungen das Potenzial, die Einwohner längerfristig in Kloten zu halten.

- Der Bevölkerungszuwachs bei gleichzeitig nur einer moderaten Zunahme der Arbeitsplätze trägt dazu bei, den Überhang an Arbeitsplätzen in Kloten zu verringern. Besteht für mehr Arbeitnehmer die Möglichkeit, auch in Kloten zu wohnen, kann dies tendenziell auch zu einer verkehrlichen Entlastung beitragen.
- Eine Stärkung der Einnahmenbasis auf Seiten der Steuern von natürlichen Personen, wie dies durch das Bevölkerungswachstum, aber auch durch die höheren Durchschnittseinkommen erfolgt, reduziert das finanzielle Klumpenrisiko der Stadt Kloten mit der ausgeprägten finanziellen Abhängigkeit von juristischen Personen aus dem Aviatik-Bereich.

So wie sich die Ausgangslage in der Stadt Kloten heute darstellt und wie das Projekt Steinacker gemäss dem Entwicklungskonzept aufgestellt ist, besteht gemäss der Simulationsrechnung das Potenzial für positive Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Stadt Kloten. Zudem kann die Umzonung Steinacker bei einer erfolgreichen Entwicklung die Stadt auch dabei unterstützen, die bestehenden sozio-ökonomischen Herausforderungen anzugehen und eine zusätzliche, finanziell attraktive und gemischte Einwohnerschaft anzuziehen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung der Stadt Kloten seit 2011	7
Abbildung 2: Steuerkraft & Finanzausgleich (links) / Nettoinvestitionen (rechts)	9
Abbildung 3: Gesamtverkehrsprojekt Glattalbahn-Verlängerung Kloten	10
Abbildung 4: Branchenmix Gebiet Steinacker Bestand (2020)	11
Abbildung 5: Vision Steinacker	12
Abbildung 6: Änderungen Zonenplan im Gebiet Steinacker	15
Abbildung 7: Schematische Darstellung wichtiger Auswirkungen der Umzonung Steinacker	18
Abbildung 8: Kosten pro Schüler:in	34
Abbildung 9: Finanzhaushalt «Szenario normal»	38
Abbildung 10: Einnahmen «Szenario normal» 2025-2055	39
Abbildung 11: Ausgaben «Szenario normal» 2025-2055	40
Abbildung 12: Finanzhaushalt «Szenario tief»	41
Abbildung 13: Einnahmen «Szenario tief» 2025-2055	42
Abbildung 14: Ausgaben «Szenario tief» 2025-2055	42

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Mengengerüst Steinacker	13
Tabelle 2: Sozio-ökonomische Entwicklungen durch die Umzonung Steinacker	22
Tabelle 3: Einkommen pro Kopf im Steinacker gegenüber Rest Kloten	24

Literatur

- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2022):** Schweizerische Verkehrsperspektiven 2050, Bern, 2022.
- BFS – STATPOP (2024):** Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP).
- BFS – STATENT (2024):** Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT).
- EBP 2020:** Monitoring Stadt Kloten. Sozialräumliche Entwicklungen 2013-2018, Zürich, 2020.
- Fahrländer Partner Raumentwicklung (FRPE) 2023:** Mehrwertermittlung «Steinacker». Ergebnisse Mehrwertermittlung pro Grundstück und wirtschaftliche Einheit, Kloten, 2023.
- Kanton Zürich:** Gemeindeporträts, <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/gemeinde-portraet.html> und Steuerstatistiken [https://www.zh.ch/de/steuern-finanzen/steuern/steuerstatistiken.zhweb-noredirect.zhweb-cache.html?keywords=steuerdaten#/,](https://www.zh.ch/de/steuern-finanzen/steuern/steuerstatistiken.zhweb-noredirect.zhweb-cache.html?keywords=steuerdaten#/) 2024.
- Schule Kloten 2024:** Schulraumplanung 2023/24 – Monitoring der Schüler:innen-/Klassenzahlen und Tagesstrukturen, Klassenkapazitäten.
- Stadt Kloten («Kosten Stadt Kloten Glattalbahn»):** Kosten Stadt Kloten Glattalbahn, PDF der Stadtverwaltung.
- Stadt Kloten 2021a:** Entwicklungskonzept Steinacker, Kloten, 2021.
- Stadt Kloten 2021b:** StR-Beschluss 230-2021 vom 09.11.2021; Nägelimoos, Neubau Schulanlagen; Bewilligung Baukredit; Antrag an den Gemeinderat.
- Stadt Kloten 2022:** StR-Beschluss 146-2022 vom 28.06.2022; Hallenbad; Energiezentrale und Sanierung.
- Stadt Kloten 2023:** Kommunalen Richtplan. Richtplantext. Verfahrensstand: beantragte Festsetzung, Kloten, 2023.
- Stadt Kloten 2024a:** Stadtentwicklung, www.kloten.ch/bauenwohnen, 2024.
- Stadt Kloten 2024b:** PROTOKOLL GEMEINDERAT KLOTEN. 04.06.2024 Beschluss Nr. 86-2024 Teilrevision Bau- und Zonenordnung (BZO) 2021, Steinacker; Festsetzung 6.0.5.3 Nutzungsplanung, Kloten, 2024.
- Swissplan 2024:** Kloten. Finanz- und Aufgabenplan 2024 - 2028, Kloten, 2024.
- VBG (Verkehrsbetriebe Glattal AG) 2024:** Glattalbahn-Verlängerung, <https://glattalbahn.ch/glattalbahn/>, 2024.