Fiskalische Wirkungsanalyse einer Teilbebauung Selhof-Süd

Juli 2009
Dr. Ralf Schaaf

Initiative
Wirtschaft für Bad Honnef

Inhalt

1 Einleitung und Zusammenfassung 3

2 Methodik der fiskalischen Wirkungsanalyse 7

3 Analyse Projekt Selhof-Süd 7

3.1 Projektumfang 7
3.2 Daten und Erläuterungen 9
3.2.1 Daten 9
3.2.2 Erläuterungen: Direkte Kosten des neuen Wohngebiets 11
3.2.3 Erläuterungen: Direkte Erträge des neuen Wohngebietes 18
3.2.4 Indirekte Steuereffekte 21

Impressum

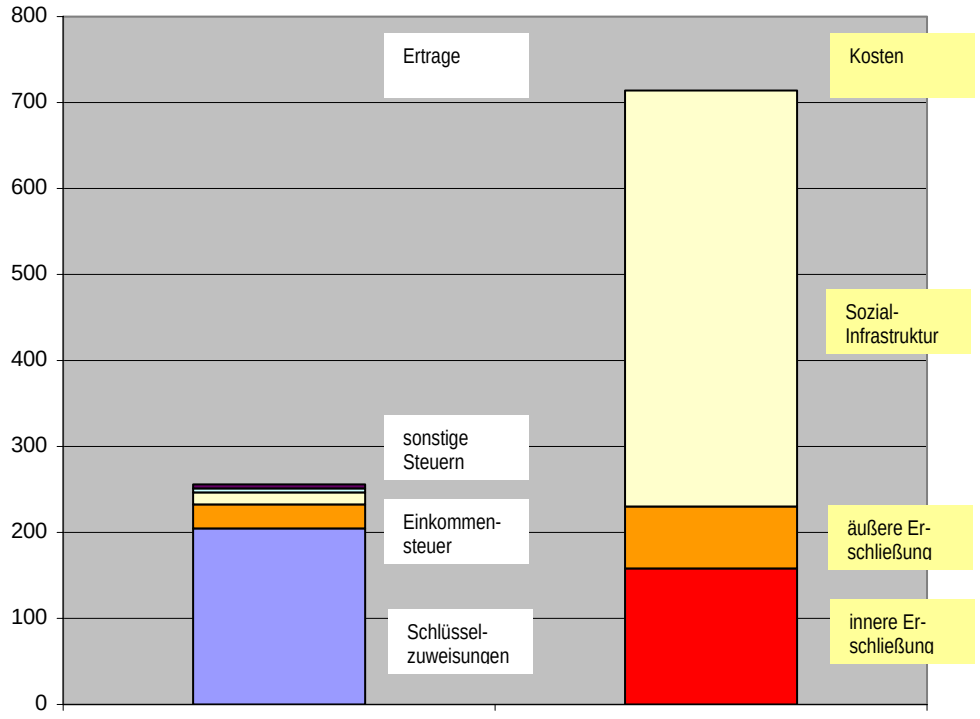
Autor:
Dr. Ralf Schaaf
Bondorfer Straße 21
53604 Bad Honnef
Tel. 02224-940011
schaaf@ensacon.com

Herausgeber:
Initiative Wirtschaft für Bad Honnef
Konrad Löcherbach
Luisenstr. 38
53604 Bad Honnef
k.loecherbach@gmx.de

1 Einleitung und Zusammenfassung

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat im Jahr 2007 eine fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten herausgegeben[1]. Diese Studie hatte zum Ziel, Erkenntnisse zu gewinnen, wie sich die Ausweisung neuer Baugebiete für Wohnen und Gewerbe auf die kommunalen Haushalte auswirkt. Dabei sollte insbesondere geprüft werden, ob eine Rentabilität für die kommunalen Haushalte gegeben ist. Die Analyse erfolgt beispielhaft für vier fiktive Modellprojekte - jeweils ein neues Wohngebiet und ein neues Gewerbegebiet in zwei typischen Umlandgemeinden in NRW und in Brandenburg. Eine davon ist die Gemeinde Wachtberg, die wie Bad Honnef dem Rhein-Sieg-Kreis angehört und insofern gut vergleichbar ist. Für die einzelnen Kostenansätze wurden aber nicht die konkreten Wachtberger Verhältnisse angesetzt, sondern verfügbare pauschale Zahlen und Angaben.

Für das fiktive Modell-Wohngebiet Wachtberg ergibt sich danach folgendes Bild:



Kosten/Erträge neues Modell-Wohngebiet Wachtberg
in EUR pro neuer Einwohner und Jahr nach Difu

[1] Neue Baugebiete: Reidenbach, M. u.a.: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Edition Difu, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2007

Die zusätzlichen Erträge für den kommunalen Haushalt werden danach in etwa durch die inneren und äußeren Erschließungskosten kompensiert. Die hohen Zusatzkosten für die erforderliche Sozial-Infrastruktur - Kindergärten und Schulen - machen das Projekt zu einem Verlustgeschäft für den kommunalen Haushalt. Jeder neue Einwohner kostet die Stadt annähernd 400 EUR pro Jahr.

Bereits die Studie selbst macht deutlich, dass das Ergebnis ganz entscheidend von den gewählten Ausgangsbedingungen und Parametern abhängt, d.h. die Ergebnisse sind lediglich für das gewählte fiktive Beispiel unter den angenommenen fiktiven Randbedingungen richtig. Es stellt sich damit die Frage, inwieweit die Ansätze und Ergebnisse auf andere Projekte überhaupt übertragbar sind. Ist die allgemeine Schlussfolgerung der Difu-Studie, dass neue Wohnprojekte allgemein negative Auswirkungen auf kommunale Haushalte haben, richtig?

Unbestreitbar sinnvoll ist die grundsätzliche Methodik, d.h. eine möglichst umfassende Analyse des Nutzens und der Kosten eines Entwicklungsprojekts aus Sicht des kommunalen Haushalts.

Vor diesem Hintergrund wurde die Methodik der fiskalischen Wirkungsanalyse auf das in Bad Honnef geplante Projekt der teilweisen Ausweisung eines Baugebiets im Bereich Selhof-Süd mit 50 Wohneinheiten angewandt. Bei grundsätzlich unveränderter Methodik werden aber im Folgenden die einzelnen Kostenpositionen der Difu-Studie auf die konkreten Verhältnisse dieses Einzelfalls angepasst.

Im Ergebnis zeigt sich, dass für den konkreten Einzelfall Selhof-Süd die allgemeinen Schlussfolgerungen der Difu-Studie nicht zutreffen. Die zusätzlichen Erträge für den städtischen Haushalt sind hier deutlich höher als die zusätzlichen Aufwendungen. Jeder neue Bürger würde etwa 500 EUR für den Gemeindehaushalt bedeuten, das Projekt wäre ein Gewinn für den kommunalen Haushalt.

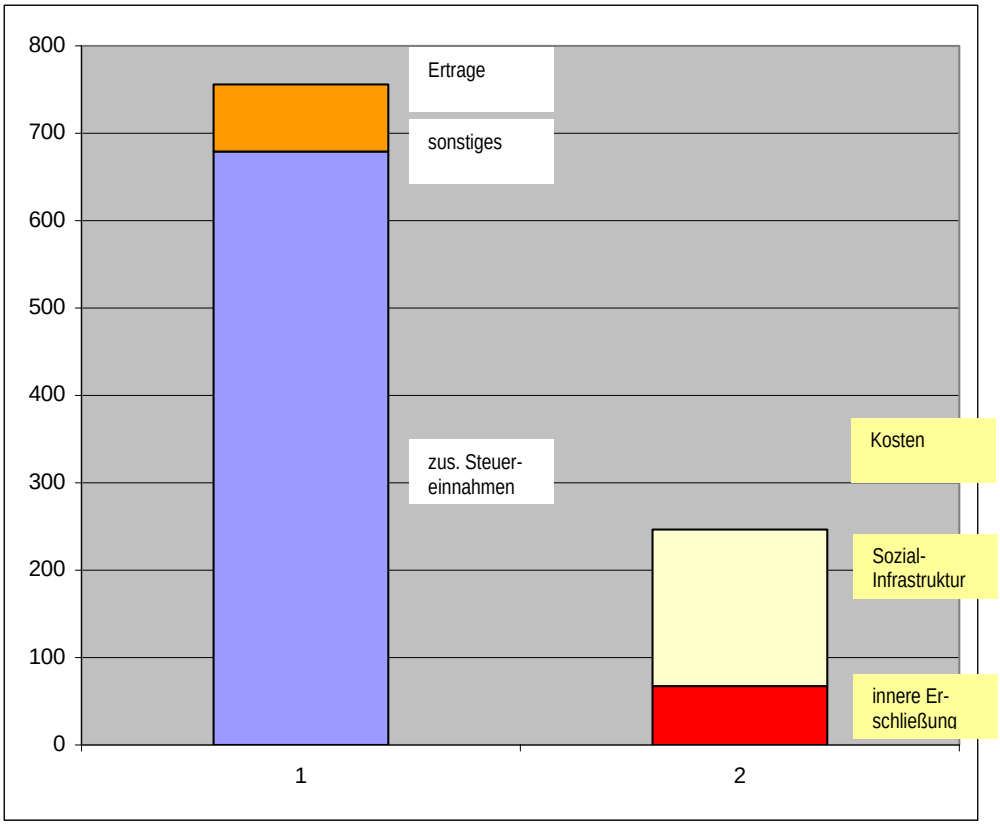
Die wesentlichen Unterschiede zwischen dem Difu-Modellfall und dem konkreten Beispiel Selhof-Süd sind:

- Nach Difu sind es vor allem die Zusatzkosten der Sozial-Infrastruktur - d.h. Kindergärten und Schulen -, die dazu führen, dass der Effekt neuer Wohngebiete auf den kommunalen Haushalt negativ sind. Für Selhof-Süd sind Schulen und Kindergärten bereits vorhanden. Das neue Wohngebiet führt daher zu einer besseren Auslastung der vorhandenen Einrichtungen.

- Difu geht davon aus, dass pro neuem Haushalt immer ein Kindergartenkind vorhanden ist. Aufgrund der relativ kurzen Kindergartenzeit führt dies bei einer langjährigen Betrachtung zu unrealistisch hohen Kindergartenkosten.

- Selhof-Süd ist kein typisches neues Wohngebiet auf der grünen Wiese. Die wesentlichen Einrichtungen der äußeren Infrastruktur wie z.B. Zufahrtsstraßen oder Entwässerungseinrichtungen - sind - anders als bei dem Difu-Modell - bereits vorhanden.

- Im Fall Bad Honnef ergeben sich wesentlich positivere steuerliche Effekte insbesondere durch die Schlüsselzuweisung, d.h. durch den kommunalen Finanzausgleich und durch eine geringere Kreisumlage.



Kosten/Erträge neues Wohngebiet Selhof-Süd (50 Einheiten)
in EUR pro neuer Einwohner und Jahr

Für eine eventuellen Erweiterung der Bebauung über die vorgesehenen 50 Wohneinheiten hinaus lässt sich unter Berücksichtigung der vorliegenden Ergebnisse folgendes sagen:

- Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt werden ganz entscheidend vom kommunalen Finanzausgleich, d.h. von den Veränderungen der Schlüsselzuweisung bestimmt - diese Feststellung lässt sich auch aus der Difu-Studie erkennen. Zusätzliche Einwohner führen unmittelbar zu einer

höheren Schlüsselzuweisung. Zusätzliche Steuereinnahmen hingegen werden de facto zu 90 % im kommunalen Finanzausgleich umverteilt.

- Der Effekt für den städtischen Haushalt bleibt auch dann positiv, wenn das Baugebiet größer als die zunächst angenommenen 50 Einheiten wird. Erst wenn zusätzliche soziale Infrastruktureinrichtungen - etwa ein neuer Kindergarten - erforderlich werden, wird das Ergebnis ungünstiger - aber wahrscheinlich auch nicht negativ. Unter diesem Aspekt ist es durchaus sinnvoll, den tatsächlichen Umfang der Wohnbebauung nach oben zu optimieren.

- Eine gewerbliche Nutzung ist für Selhof-Süd nicht vorgesehen, in der Diskussion ist aber eine nicht näher spezifizierte Institution. Eine gewerbliche Nutzung führt zwar zu zusätzlicher Gewerbesteuer, die jedoch weitgehend durch eine geringere Schlüsselzuweisung kompensiert wird und sich so auf den städtischen Haushalt kaum auswirkt. Der direkte positive Effekt zusätzlicher Einwohner entfällt bei einer gewerblichen Nutzung. Noch ungünstiger hinsichtlich der direkten Effekte sind nichtgewerbliche Institutionen, die gar keine Gewerbesteuer zahlen.

- Sowohl bei einer gewerblichen Nutzung als auch bei einer Institution können zusätzliche örtliche Arbeitsplätze aber zum Zuzug zusätzlicher Einwohner führen und so indirekt einen positiven Effekt erzeugen. Diese indirekten Effekte von Gebietsentwicklungen lassen sich auch in der fiskalischen Wirkungsanalyse kaum zuverlässig abbilden - auch die Difu-Studie bietet hier keinen konkret nachvollziehbaren Weg, hält die indirekten Effekte aber für vernachlässigbar.

Die fiskalische Wirkungsanalyse ist von Ansatz her auf den kommunalen Haushalt beschränkt. Bei konkreten Entscheidungen ist dies allerdings nur ein Gesichtspunkt unter anderen. Eigentliches Entscheidungskriterium ist das Allgemeinwohl der betreffenden Gemeinde. Hierzu gehören mögliche negative Auswirkungen auf die Umwelt oder den Verkehr, vor allem aber positive Auswirkungen wie zusätzliche örtliche Einkommen oder auch nicht-monetäre Effekte wie zum Beispiel ehrenamtliche Leistungen, die die neuen Bürger in die Stadt einbringen können. Bei einer monetären Bewertung würden allein die ehrenamtlichen Leistungen einen der größten Posten in einer Gesamtrechnung darstellen.

Diese umfassende Bewertung kann die fiskalische Wirkungsanalyse nicht leisten. Ihre Aussagekraft für konkrete kommunalpolitische Entscheidungen bleibt daher begrenzt.

2 Methodik der fiskalischen Wirkungsanalyse

Bei einer fiskalischen Wirkungsanalyse werden die Aufwendungen, die die Kommune für die Umsetzung eines Projekts zu leisten hat, dem zu erwartenden zusätzlichen Einnahmen für die Kommune gegenüber gestellt.

Bei einem neuen Wohngebiet umfassen die Aufwendungen vor allem

- Planung- und Entwicklungskosten
- Herstellungskosten und Betriebskosten der inneren Erschließung (z.B. Straßen innerhalb des Wohngebiets), soweit sie von der Kommune zu tragen sind
- Herstellungskosten und Betriebskosten der äußeren Erschließung (z.B. Straßen zur äußeren Anbindung des Wohngebiets)
- Herstellungskosten und Betriebskosten der sozialen Infrastruktur (z.B. Kindergärten und Schulen)

Diese Kosten werden den positiven Effekten gegenüber gestellt, die sich insbesondere durch zusätzliche Steuereinnahmen für den kommunalen Haushalt aufgrund der zusätzlichen Einwohner ergeben.

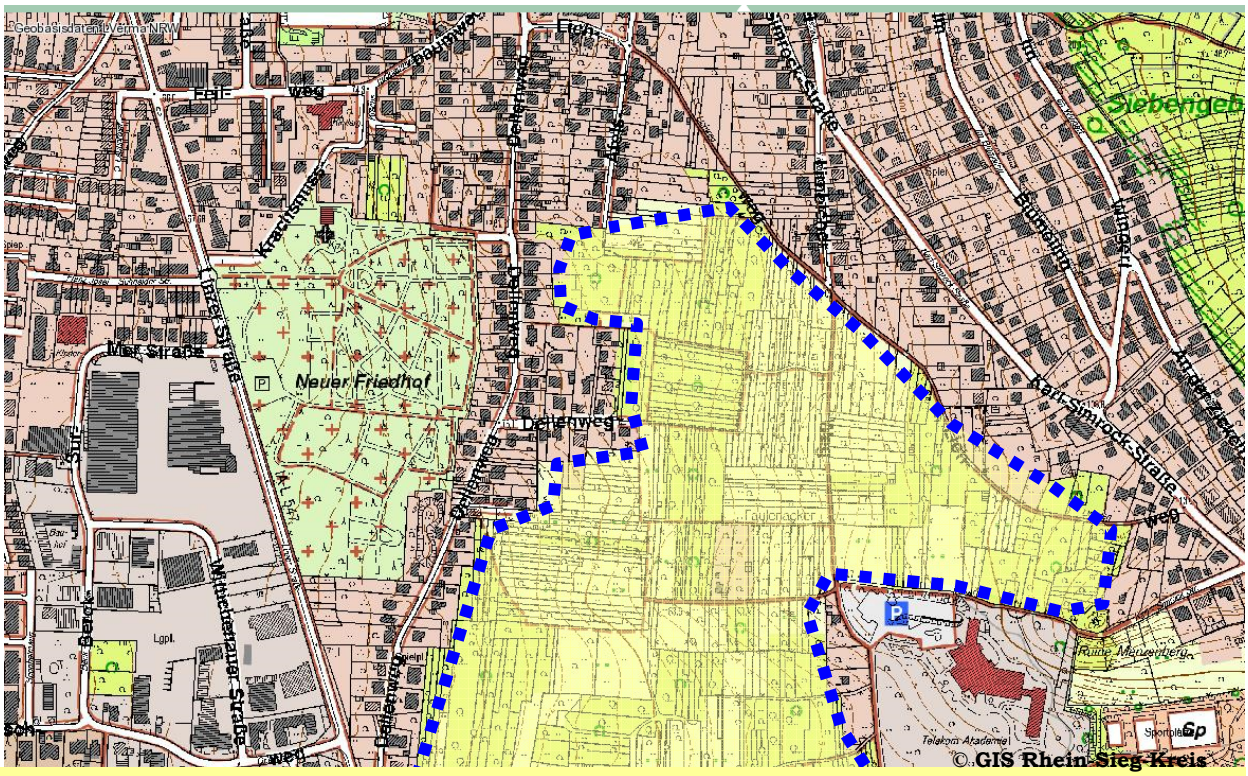
Es zeigt sich bereits in der Difu-Studie selbst, dass die Bewertung dieser einzelnen Positionen mit ganz erheblichen systematischen Schwierigkeiten behaftet ist. Während die Herstellungs- und Betriebskosten eines Wohngebiets noch relativ zuverlässig erfassbar sind, ist vor allem die Bewertung der positiven Effekte schwierig, da hier eine direkte Zuordnung zu den Bewohnern des neuen Wohngebiets praktisch kaum möglich ist. Noch schwieriger ist die Bewertung der indirekten positiven Effekte, die sich dadurch ergeben, dass zusätzliche Einwohner auch zusätzliche Nachfrage für das örtliche Gewerbe erzeugen.

Die Difu-Studie macht zu diesen Punkten jeweils bestimmte Ansätze, die im Folgenden grundsätzlich übernommen werden. Im konkreten Einzelfall Selhof-Süd sind im Einzelfall konkretere Angaben vorhanden oder auch bessere Ansätze möglich, auf diese Abweichungen wird jeweils hingewiesen.

3 Analyse Projekt Selhof-Süd

3.1 Projektumfang

Zum derzeitigen Zeitpunkt besteht keine konkrete Planung für ein Wohngebiet in Selhof-Süd. Das Projekt ist zurzeit lediglich insoweit definiert, dass 50 neue Einfamilienhäuser vorgesehen sind, die ausgehend von der vorhandenen Bebauung in den Randbereichen des Gesamtgeländes Selhof-Süd angeordnet werden sollen. Damit wird nur ein kleiner Teil des gesamten Gebietes Selhof-Süd bebaut.



Übersicht Bereich Selhof-Süd (nördlicher Teil)

Die genaue Anordnung des Plangebietes liegt noch nicht fest, es ist jedoch davon auszugehen, dass die Erschließung im nördlichen Teil beginnen wird. Aus der Übersichtszeichnung wird deutlich, dass es sich damit nicht um ein typisches Neubaugebiet „auf der grünen Wiese“ handelt, sondern eher um die Erschließung einer Fläche, die ohnehin nahezu allseitig von bestehenden Wohngebieten umgeben ist.

3.2 Daten und Erläuterungen

3.2.1 Daten

Die zusammengefassten Daten zu Aufwendungen und Erträgen für den städtischen Haushalt sind in der folgenden Tabelle zusammengestellt und werden anschließend im Detail erläutert:

Eingangsdaten												
					max.	durchschn.						
01	Anzahl Häuser (Wohneinheiten)				50	50						
02	Bewohner Erwachsene je WE				2	2						
03	Bewohner Schulkinder je WE				1	0,8						
04	Bewohner Kindergartenkinder je WE				1	0,2						
11	Wohnfläche je WE			m²	125							
12	Grundstücksgröße je WE			m²	400							
13	Nettobauland	WE x Grundstücksgröße		m²	20.000							
14	Verkehrsflächen, innere Erschließung	% des Nettobaulands	20	m²	4.000							
15	städtische Grünflächen	% des Nettobauland	5	m²	1.000							
16	Bruttobauland	Summe Nettobauland +Verkehrsfl.+ Grünfl		m²	25.000							

Kosten												
					Gesamt EUR	Gemeindeanteil %	Gemeindeanteil EUR	Abschreibungsdauer a	Gegenwartswert der Ersatzinvestition EUR	Gemeindeanteil %	Gemeindeanteil EUR	Abschreibung EUR/a
21	Herstellungskosten Verkehrsflächen	EUR je m² Verkehrsfläche	70	EUR	280.000	10	28.000	50	43.960	20	8.792	736
22	Herstellungskosten Straßenentwässerung	EUR je m² Verkehrsfläche	35	EUR	140.000	10	14.000	60	14.000	20	2.800	280
23	Herstellungskosten Straßenbeleuchtung	EUR je m² Verkehrsfläche	6	EUR	24.000	10	2.400	20	19.584	20	3.917	316
24	Herstellungskosten Grünflächen	EUR je m² Grünfläche	10	EUR	10.000	10	1.000	25	7.000	100	7.000	320
25	Planungskosten	EUR je m² Bruttobauland	1,5	EUR	37.500	10	3.750	50	0	0	0	75
26	Grundstückskosten der Erschließung	EUR je m² Verkehrs- und Grünfläche	50	EUR/a			25.000					
27	Finanzierungskosten Gemeindeanteil	% des Gemeindeanteils	5 %	EUR/a								1.250
28	Summe Herstellung innere Erschließung				491.500		49.150					2.977
31	Betriebskosten Straßenreinigung	EUR je m² Verkehrsfläche	1	EUR/a	4.000							
32	Betriebskosten Straßenbeleuchtung	EUR je m² Verkehrsfläche	0,5	EUR/a	2.000							
33	Betriebskosten Straßenentwässerung	EUR je m² Verkehrsfläche	0,8	EUR/a	3.200							
34	Betriebskosten Grünflächen	EUR je m² Grünfläche	1,2	EUR/a	1.200							
35	Summe Betriebskosten innere Erschließung			EUR/a								10.400
40	Äußere Erschließung	entfällt										
50	Herstellung Sozial-Infrastruktur	entfällt										
61	Schulbetriebskosten Stadt	EUR/a je Schüler	400		16.000							
62	Kindergartenbetriebskosten Stadt	EUR/a je Kindergartenkind	2000		20.000							
63	Summe Betriebskosten Sozial-Infrastruktur	EUR/a										36.000
	Gesamtkosten (28+35+63)	EUR/a										49.377

Erträge												
71	Grundsteuer	EUR/a je Haus	400		20.000							
72	Einkommensteuer	EUR /a je Haushalt	900		45.000							
73	Schlüsselzuweisung	nach ges. Berechnung EUR/a			137.000							
74	Schulpauschale	EUR/a je Schüler	200		8.000							
74	direkte Steuereffekte	Summe (71)-(74) EUR/a			210.000							
75	Kreisumlage	% von (74)	-35		-73.500							
76	Konzessionsabgabe BHAG	EUR/a			5.000							
77	Gewinn BHAG	EUR/a			10.000							
	Gesamtertrag	Summe (74)-(77) EUR/a										151.500

3.2.2 Erläuterungen: Direkte Kosten des neuen Wohngebiets

Anzahl Wohneinheiten (Zeile 01)

Die Anzahl der Wohneinheiten ist mit 50 vorgegeben. Es wird angenommen, dass es sich dabei um Einfamilienhäuser handelt. Die Difu-Studie unterstellt ein Baugebiet mit 16 Häusern, ist damit zwar kleiner, aber bewegt sich in derselben Größenordnung, so dass die methodischen Ansätze grundsätzlich übernommen werden können.

Anzahl der Bewohner (Zeilen 02 - 04)

Die Difu-Studie unterstellt für jedes Haus zwei Erwachsene, ein Schulkind und ein Kindergartenkind. Die hier getroffenen Annahmen sind für das Endergebnis wichtig, da die Kosten der sozialen Infrastruktur wesentlich das Ergebnis bestimmen. Für die neu zuziehenden Einwohner - im Idealfall junge Familien - mag dieser Ansatz zunächst auch zutreffend sein. Da aber die Difu-Studie die Kosten ansonsten über einen längeren Zeitraum von mehreren Jahrzehnten ermittelt, ist diese Annahme zu konservativ. Die Kindergartenzeit beträgt etwa drei Jahre, die Schulzeit zwölf Jahre. Über einen längeren Zeitraum betrachtet

vorhandene Randbebauung Selhof-Süd (Afelspfad)

leben in einem Haushalt durchschnittlich deutlich weniger als ein Schulkind und ein Kindergartenkind. Im Bad Honnefer Durchschnitt entfallen auf einen Haushalt lediglich etwa 0,05 Kindergartenkinder und etwa 0,3 Schulkinder.

Anstelle des unrealistischen Difu-Ansatzes wird hier wie folgt vorgegangen: Die Betrachtung erfolgt über einen Zeitraum von 30 Jahren, dabei wird davon ausgegangen, dass junge Familien nach dem Einzug in ein eigenes Haus für die nächsten 30 Jahre auch dort wohnen bleiben. Nimmt man weiter an, dass die Familie zwei Kinder hat, ergeben sich insgesamt für die beiden Kinder 6 Kindergartenjahre und 24 Schuljahre. Dies wiederum umgelegt auf 30 Jahre bedeutet, dass über diesen Zeitraum im Mittel 0,2 Kindergartenkinder und 0,8 Schulkinder zu berücksichtigen sind. Diese Werte liegen immer noch ganz erheblich über dem Honnefer Durchschnitt, dürften aber die Realität eher wiedergeben als der Difu-Ansatz.

Wohnfläche (Zeile 11)

Die Wohnfläche ist für die weitere Analyse nicht von Belang und wird aus der Difu-Studie übernommen.

Grundstücksfläche (Zeile 12)

Die Difu-Studie unterstellt eine Grundstücksfläche von 625 m². Die Angabe ist wiederum bedeutsam, da die Erschließungsmaßnahmen auf die Grundstücksfläche bezogen sind. Eine Grundstücksfläche von 625 m² ist für neues Bauland im Honnefer Talbereich aufgrund der hohen Grundstückskosten zu hoch. Es wird daher hier von einer Grundstücksgröße von 400 m² ausgegangen. Nimmt man anstatt einer Einfamilienhausbebauung eine Mehrfamilienhausbebauung an, ergeben sich geringere Infrastrukturkosten, da die Gesamtfläche des Gebietes kleiner wird. Die Annahme einer Einfamilienhausbebauung stellt daher den ungünstigsten Fall dar.

vorhandene Randbebauung Selhof-Süd Dellenweg

Nettobauland, Verkehrsflächen, Grünflächen, Bruttobauland (Zeile 13 - 16)

Die Summe der Grundstücksflächen ist das Nettobauland. Die tatsächliche Projektfläche umfasst daneben aber noch Verkehrsflächen und städtische Grünflächen, deren Umfang die Difu-Studie mit 20 bzw. 5 % der Nettobaufläche annimmt. Diese Ansätze werden übernommen. Daraus ergibt sich die Bruttobauland-Fläche.

Kosten der inneren Erschließung (Zeile 21 - 25)

Die innere Erschließung umfasst alle Erschließungsanlagen innerhalb des Baugebiets. Dazu gehören vor allem Bau und Betrieb von Straßen und städtischen Grünflächen. Zur Ermittlung der Investitionskosten werden die Ansätze der Difu-Studie übernommen. Die Investitionskosten werden im Wesentlichen auf die Grundstückseigentümer umgelegt. Für die weitere Berechnung wird nur der Teil der Kosten angesetzt, der von der Kommune zu tragen ist.

Wie immer bei Kosten-Nutzen-Rechnungen müssen die Investitionskosten in jährliche Kosten umgerechnet werden, d.h. über die Jahre fallen Kosten der Abschreibung, Instandhaltung und Finanzierung an. Zur Ermittlung dieser Kosten aus den Betriebskosten werden die Ansätze des Difu übernommen. Auffällig ist hier der hohe Kostenanteil der kommunalen Grünflächen, da deren Kosten nicht umgelegt werden können. Ob in dem hier diskutierten Baugebiet städtische Grünflächen überhaupt notwendig sind, wäre noch zu klären, es wird aber deutlich, dass gerade dadurch vergleichsweise hohe Kosten entstehen.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle noch auf weitere Infrastrukturkosten wie Elektrizitätsversorgung, Telekommunikation und Grundstücksentwässerung. Diese Kosten werden voll von den Grundstückseigentümern getragen und belasten die Kommune nicht. Das gleiche gilt für Kosten von Kompensationsmaßnahmen bei einem Eingriff in Natur und Landschaft.

Grundstückskosten der inneren Erschließung (Zeile 26)

Die Grundstückskosten der inneren Erschließung werden in der Difu-Studie nicht betrachtet. Grundstückskosten werden nicht abgeschrieben, insofern fallen hier keine jährlichen Kosten an. Da aber - ebenfalls anders als in der Difu-Studie - Finanzierungskosten berücksichtigt werden, wird der Gemeindeanteil hier ausgewiesen. Im Sinne einer kaufmännischen Gesamtrechnung ist dies auch dann sinnvoll, wenn die Stadt tatsächlich auf vorhandene eigene Grundstücke zurückgreifen kann, da auch vorhandene Grundstücke üblicherweise zumindest fiktiv als Aufwand bewertet werden.

Finanzierungskosten der inneren Erschließung (Zeile 27)

Die Difu-Studie berücksichtigt keine Finanzierungskosten. Aufgrund der tatsächlichen Finanzlage würden derartige Finanzierungskosten allerdings durchaus anfallen. Im Übrigen ist dies bei einer kaufmännischen Projektbewertung durchaus auch dann üblich, wenn ausschließlich Eigenmittel eingesetzt werden sollen.

Betriebskosten der inneren Erschließung (Zeile 31 - 34)

Deutlich relevanter als die Herstellungskosten fallen die Betriebskosten der inneren Erschließung ins Gewicht. Hierzu gehören vor allem Reinigung, Beleuchtung und Entwässerung der Straßen. Die Kostenansätze der Difu-Studie werden hier übernommen. Die Difu-Studie geht hier von durchschnittlichen Kosten je Straßenfläche aus und übersieht dabei, dass im konkreten Einzelfall nicht die durchschnittlichen Kosten sondern die tatsächlichen Zusatzkosten anzusetzen sind. Bei Leistungen der hier betrachteten Art kann man in etwa davon ausgehen, dass etwa die Hälfte der gesamten Kosten eigene Personalkosten sind. Die neuen Verkehrsflächen in dem hier betrachteten Baugebiet sind im Vergleich mit den insgesamt schon vorhandenen städtischen Verkehrsflächen so gering, dass sicherlich kein neues städtisches Personal erforderlich ist. Die tatsächlichen Mehraufwendungen liegen somit deutlich unter den Difu-Ansätzen.

Linzer Straße

Kosten der äußeren Erschließung (Zeile 40)

Die äußere Erschließung umfasst alle Maßnahmen, mit denen die Anbindung des neuen Wohngebiets an die bestehenden Netze erfolgt. Dies ist bei dem von der Difu unterstellten Modell-Neubaugebiet durchaus der Fall, da es sich hier um eine Neuerschließung „auf der grünen Wiese“ handelt. Im Fall von Selhof-Süd handelt es sich nicht um ein Neubaugebiet abseits der bestehenden Infrastruktureinrichtungen, sondern um eine Erweiterung einer bestehenden Bebauung. Kosten einer äußeren Erschließung ergeben sich hier nicht.

Außerhalb des eigentlichen neuen Wohngebiets sind keine neuen Straßen erforderlich.

Zu überlegen wäre jedoch, ob die vorhandene Erschließung über die Linzer Straße unmittelbar aufgrund des neuen Wohngebiets erweitert oder geändert werden müsste. Für die Linzer Straße wurde bei der Erstellung des Verkehrsentwicklungsplans für Bad Honnef bereits im Jahr 2000 eine Verkehrsdichte von etwa 17.000 Fahrzeugbewegungen pro Tag festgestellt. Vor allem durch den erheblichen Ausbau des Gewerbegebiets an der südlichen Linzer Straße mit seinen zusätzlichen Läden und auch durch die Fachhochschule dürfte sich dieser Wert inzwischen erheblich erhöht haben.

50 zusätzliche Wohneinheiten führen zu etwa 200 zusätzlichen Fahrzeugbewegungen, d.h. die Verkehrsbelastung der Linzer Straße wird sich durch das neue Wohngebiet um etwa 1 % erhöhen. Eine derartige prozentual geringe Erhöhung ist als irrelevant anzusehen. Es ist unbestritten, dass die Verkehrssituation an der Linzer Straße kritisch ist und Verbesserungsmaßnahmen erforderlich sind. Diese Maßnahmen sind jedoch keine Folge oder Voraussetzung für das hier betrachtete neue Wohngebiet, sondern sind bereits heute aus anderen Gründen erforderlich. Die dafür erforderlichen Kosten sind dem neuen Wohngebiet nicht zuzurechnen.

Wasser- und abwassertechnisch sind die erforderlichen Erschließungsanlagen bereits vorhanden. Es entstehen auch hier keine Aufwendungen für eine äußere Erschließung. Es ist vielmehr so, dass die vorhandene Infrastruktur teilweise ohnehin überdimensioniert ist - so ist die städtische Abwasserreinigung bereits heute für insgesamt 30.000 Einwohner ausgelegt. Mit dem neuen Wohngebiet werden diese Einrichtungen besser ausgelastet, so dass sich dadurch sogar ein positiver Kosteneffekt ergibt.

Insgesamt werden daher für das neue Wohngebiet keine äußeren Erschließungskosten angesetzt.

Investitionskosten Kindertagesstätten (Zeile 50)

Die Stadt Bad Honnef betreibt keine eigenen Kindertagesstätten. Die bestehen 13 Kindertagesstätten sind vor allem in kirchlicher, ansonsten in freier Trägerschaft. Die Kapazität der vorhandenen Einrichtungen beträgt etwa 700 Plätze für Drei- bis Sechsjährige. Der tatsächliche Bedarf liegt im Kindergartenjahr 2009/2010 bei etwa 630, das entspricht in etwa drei Jahrgängen mit je ca. 200 Kindern. Unterhalb der jetzigen Kindergartenjahrgänge nehmen die Jahrgangsstärken weiter ab; es ist somit davon auszugehen, dass

unter den jetzigen Randbedingungen ein Überangebot an Kindergartenplätzen besteht und weiter bestehen bleibt. Dies gilt auch bei gesonderter Betrachtung des Honnefer Talbereichs. Eine Ausweitung der Betreuung von Unterdreijährigen wird zwar angestrebt, ist aber durch eine Kontingentierung auf Landesebene beschränkt. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass für die zusätzlichen Kinder des neuen Wohngebietes keine neuen Investitionen in Kindergarten-Gebäude erforderlich sein werden, sondern dass sie eher zu einer besseren Auslastung der vorhandenen Kapazitäten beitragen.

Betriebskosten Kindertagesstätten (Zeile 61)

Die Betriebskosten für einen Platz in einer Kindertagesstätte liegen in Bad Honnef bei etwa 5800 EUR je Kind und Jahr, wobei die tatsächlichen Kosten je nach Betreuungsform und Zusammensetzung der Belegschaft erheblich schwanken kann. Die Kosten werden zwischen den Eltern, der Kommune, dem Land und dem Träger aufgeteilt. Im Ergebnis wird der städtische Haushalt mit etwa 2000 EUR je Kind und Jahr belastet. Der Ansatz der Difu-Studie liegt mit etwa 1000 EUR hier deutlich zu niedrig.

Investitionskosten Schulen (Zeile 50)

Bei den Schulen ist die Lage unübersichtlicher als bei den Kindertagesstätten, da es hier deutlich mehr Schul-Pendler gibt, d.h. ein Teil der Honnefer Kinder besuchen auswärtige Schulen und umgekehrt. Die Anzahl der Schüler insgesamt beträgt etwa 2300. Der vorliegende Schulentwicklungsplan[2] macht allerdings deutlich, dass die baulichen Kapazitäten der Honnefer Schulen bei der negativen Entwicklung der Schülerzahlen ausreichend sind. Zusätzliche Schulgebäude für die Schüler des neuen Wohngebiets sind nicht erforderlich.

Betriebskosten Schulen (Zeile 62)

Das Lehrpersonal der Schulen wird aus dem Landeshaushalt bezahlt, die Trägerkosten umfassen vor allem Kosten, die mit den Gebäuden und dem dafür erforderlichen Personal zusammenhängen. Nach Abzug von Zuwendungen und anderen Erträgen weist der Haushaltsplan-Entwurf 2009 verbleibende Trägerkosten in Höhe von ca. 1100 EUR je Schüler und Jahr aus. Bei der Ermittlung von Betriebskosten für zusätzliche Schüler ist allerdings zu berück-

[2] Schulentwicklungsplan Bad Honnef - Fortschreibung 2007

sichtigen, dass Gebäudeabschreibungen und auch die Personalkosten nicht von der Anzahl der Schüler, sondern von den Gebäuden und Einrichtungen selbst abhängen und sich erst dann verändern, wenn sich die Anzahl der Schulen verändert. Bereinigt um die Kostenanteile ergeben sich Kosten von ca. 400 EUR je Schüler und Jahr, von denen angenommen wird, dass sie auch von der Anzahl er Schüler abhängig sind. Die Difu-Studie kommt hier - allerdings einschließlich der Personalkosten - auf einen Betrag von knapp 600 EUR.

3.2.3 Erläuterungen: Direkte Erträge des neuen Wohngebietes

Bei der Ermittlung der Erträge des neuen Wohngebietes betrachtet die Difu-Studie die einzelnen unmittelbar einwohnerabhängigen Steuern und sonstigen Einnahmen und analysiert sie im Detail hinsichtlich der Effekte zusätzlicher Einwohner.

Grundsteuer (Zeile 71)

Für die Grundsteuer B wird der Ansatz der Difu-Studie (S. 139) übernommen und lediglich hinsichtlich des höheren Honnefer Hebesatz (401 %) Hebesatzes korrigiert. Es ergibt sich damit eine zusätzliche Grundsteuer von 400 EUR je Wohnhaus. Die Effekte der Grundsteuer A sind irrelevant und werden vernachlässigt.

Einkommensteueranteil (Zeile 72)

Im Haushaltsplan wird für 2009 ein Einkommensteueranteil von ca. 11 Mio EUR angesetzt, das entspricht ca. 920 EUR je Haushalt. Der sich daraus ergebende zusätzliche Anteil an der Einkommensteuer wird auf dieser Basis ermittelt.

Kommunaler Finanzausgleich (Zeile 73)

Die Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs sind für die steuerlichen Auswirkungen eines zusätzlichen Wohngebiets von zentraler Bedeutung, wie auch schon die Difu-Studie aufweist. Zum Verständnis: Im kommunalen Finanzausgleich wird zunächst für jede Gemeinde eine fiktive Bevölkerungszahl ermittelt, die dadurch gebildet wird, indem zu der gesamten Einwohnerzahl die Zahl der Schulkinder und Sozialhilfeempfänger addiert wird. Diese fiktive Einwohnerzahl wird für alle Städte in NRW mit einer einheitlichen Maßzahl multipliziert. Das Ergebnis ist eine Bedarfszahl für die Steuerkraft, die die Gemeinde haben sollte. Dem wird eine tatsächliche Steuerkraftmesszahl gegenübergestellt, die im Wesentlichen der Summe der städtischen Steuereinnahmen entspricht. Bei den „ärmeren“ Gemeinden ist die tatsächliche Steuerkraft geringer als die Bedarfszahl, sie erhalten eine Schlüsselzuwendung in Höhe

von 90 % der Differenz. „Reiche“ Gemeinden erhalten keine Schlüsselzuwendung. Bei einem neuen Wohngebiet treten zwei gegenläufige Effekte auf: Die zusätzlichen Einwohner und die zusätzlichen Schülerzahlen erhöhen den errechneten Bedarf und führen damit zu einer höheren Schlüsselzuweisung. Die höheren Steuereinnahmen erhöhen hingegen die tatsächliche Steuerkraft und mindern die Schlüsselzuweisung.

Auf der Basis der vom Innenminister NRW veröffentlichten Modellrechnung 2009 ergeben sich in einer stark vereinfachten Modellrechnung die folgenden Veränderungen:

	ohne Selhof-Süd	mit Selhof-Süd
Bevölkerung für Hauptansatz	25.000	25.200
Prozentsatz zum Hauptansatz	100	100
Hauptansatz (1) x (2)	25.000	25.200
Schülerzahl	2.200	2.240
Schüleransatz (Anzahl * 0,88)	1.936	1.971
Soziallastenansatz (Bed.Gem.)	1.000	1.000
Gesamtansatz	27.936	28.171
Grundbetrag	860	860
Ausgangsmesszahl	24.024.960	24.227.232
Steuerkraft Grundsteuer	3.700.000	3.720.000
Steuerkraft Gewerbesteuer	6.000.000	6.000.000
Gemeindeanteil ESt, USt	12.000.000	12.045.000
Steuerkraftzahl GewSt-Umlage	-500.000	-500.000
Steuerkraftmesszahl	21.200.000	21.265.000
Ausgleichsquote	90	90
Schüsselzuweisung	**2.824.960**	**2.962.232**
Differenz (zus. Schlüsselzuweis.)		**137.272**

Abschätzung der Änderungen der Schlüsselzuweisung aufgrund der neuen Wohnbebauung

Per Saldo wirken sich die zusätzlichen Einwohner stärker aus als die zusätzlichen Steuereinnahmen, so dass sich insgesamt ein positiver Effekt auf die Schlüsselzuweisung ergibt.

Die zukünftigen Steuereinnahmen sind schlecht vorhersagbar. Es kommt hinzu, dass sich höhere oder geringere Steuereinnahmen auf beiden Seiten des Berechnungsmodells der Schlüsselzuweisung auswirken und sich daher teilweise kompensieren. Die aktuelle Steuerschätzung der Bundesregierung geht von Steuermindereinnahmen für 2009 von bis zu 10 % aus. Führt man die oben wiedergegebene Modellrechnung auf einem insgesamt um 10 % verminderten Niveau aus, so ändert sich zwar die Schlüsselzuweisung insgesamt, die 50 neuen Haushalte führen aber zu einem weiterhin ähnlich hohen positiven

Effekt. Es ist davon auszugehen, dass auch unter insgesamt ungünstigeren Verhältnissen der Effekt der neuen Haushalte positiv bleibt.

Die Situation ändert sich deutlich, wenn die Schlüsselzuwendung wegfällt, wie dies bei steuerstarken Kommunen auch durchaus der Fall ist. Für Bad Honnef ist ein Wegfall der Schlüsselzuweisung nicht konkret erkennbar. Ohne Schlüsselzuwendung entfällt zwar der Prokopf-Effekt der zusätzlichen Einwohner, dafür werden aber die zusätzlichen Einkommensteuern nicht im Finanzausgleich umverteilt, d.h. auch in diesem Fall verbleibt in positiver Effekt der 50 Neuhaushalte.

Schulpauschale (Zeile 74)

Die Schulpauschale ist Teil des kommunalen Finanzausgleichs und wird gesondert von der Schlüsselzuweisung auf Grundlage der Schülerzahlen berechnet. Die zusätzlichen Schüler führen hier zu einem positiven Effekt.

Direkte Steuereffekte und Kreisumlage (Zeile 75, 76)

Aus der Summe der zusätzlichen Steuern und Zuwendungen ergibt sich ein positiver Steuereffekt für den Haushalt. Der positive Effekt wird in einem weiteren Schritt wiederum erheblich dadurch gemindert, dass Bad Honnef zur Finanzierung des Kreishaushalts einen prozentualen Anteil seiner Steuereinnahmen abführen muss. Entsprechend dem Haushaltsansatz für 2009 wird dieser Anteil mit 35 % angesetzt. In der Modellrechung der Difu-Studie ist die Kreisumlage wesentlich höher, da in diesem Fall auch noch eine Jugendamts-Umlage zu zahlen war. Dies trifft für Bad Honnef zwar nicht zu, umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass sich zusätzliche Kostenrisiken für das eigene Jugendamt ergeben können, die am Modellfall Wachtberg der Kreis tragen würde.

Konzessionsabgabe BHAG (Zeile 76)

Die Bad Honnef AG zahlt eine jährliche Konzessionsabgabe in Höhe von etwa 1,1 Mio. EUR in den städtischen Haushalt. Die Erhöhung dieser Abgabe wird mit 5000 EUR abgeschätzt.

Gewinn BHAG

Der Gewinn der BHAG ist zwar formal für den Haushalt nicht relevant, da aber die Stadt faktisch nahezu Alleineigentümer ist, würden zusätzliche Gewinne zum konsolidierten Gewinn des Konzerns Stadt Bad Honnef beitragen und können daher nicht vernachlässigt werden. Auf der Grundlage der tatsächlichen jährlichen Gewinne von mehr als 2 Mio. EUR wird diese Position mit

10.000 EUR abgeschätzt. Eine Abschätzung für die Stadtsparkasse erfolgt hier nicht, obwohl die Sparkasse ebenfalls eine Art von Konzerntochter darstellt.

3.2.4 Indirekte Steuereffekte

Indirekte Steuereffekte entstehen dadurch, dass sich durch zusätzliche Einwohner eine zusätzliche Nachfrage ergibt, die wiederum zu zusätzlichen Einkommen und Erträgen und den damit verbundenen Steuern führt. Zu unterscheiden sind hier einmalige Effekte durch die Erschließung und Errichtung des neuen Wohngebietes und dauernde Effekte durch Konsum der zusätzlichen Bewohner.

Nach den Schätzungen der Difu-Studie (S. 171) würde sich zunächst eine gesamte Bauleistung von ca. 7 Millionen EUR ergeben, die sich über mehrere Jahre verteilt und auch nicht nur Bad Honnef sondern der Region zugute kommt.

Neben diesem einmaligen Effekt entsteht nach den Annahmen der Difu-Studie ein zusätzliches örtliches Netto-Einkommen von etwa 50.000 EUR je Haushalt, d.h. etwa 2,5 Mio. EUR jährlich. Hierzu gehören regelmäßige Zahlung für Mieten oder Zinsen und auch direkte Konsumausgaben, die dem örtlichen Handel, Handwerk und sonstigen Dienstleistern zugute kommen. Die Difu-Studie geht davon aus, dass etwa 50 % dieser Ausgaben in der betreffenden Gemeinde verbleiben.

Von diesem zusätzlichen Umsatz profitieren natürlich Handel und Gewerbe, die Abschätzung der konkreten Auswirkungen auf Gewerbeerträge und Steuern ist sehr komplex und wird von der Difu-Studie auch nicht wirklich geleistet. Die Difu-Studie kalkuliert die Gewerbeerträge mit durchschnittlichen Gewinnquoten bezogen auf den Umsatz - tatsächlich führen 50 neue Haushalte zu einem zusätzlichen Umsatz dessen Grenzertrag deutlich höher als der angenommene Durchschnittsertrag sein dürfte.

Wenn sich hier auch sicherlich ein deutlicher zusätzlicher Nutzen für die Bad Honnefer Wirtschaft ergibt, dürfte der Einfluss auf den städtischen Haushalt dennoch nicht so relevant sein, wie man zunächst annehmen könnte:

Die bereits beschriebenen Mechanismen den kommunalen Finanzausgleichs wirken sich hier ausschließlich negativ aus. Zusätzliche Steuereinnahmen machen die Gemeinde „reicher“ und werden zu 90 % durch eine entsprechend geringere Schlüsselzuweisung kompensiert. Interessanterweise tritt dieser nivellierende Effekt nur bei denjenigen Gemeinden nicht auf, die eine Schlüsselzuwendung erhalten. „Reiche“ Gemeinden können die zusätzlichen Erträge behalten, hier könnte eine nähere Betrachtung der indirekten Effekte durchaus sinnvoll sein; für Bad Honnef trifft dies aber nicht zu.