

Informationsvorlage Nr. 118/2020

Schul- und Sozialdezernentin
Projekt „Berenbostel – Wohnen 2020“

öffentlich

14.05.2020

Betreff: Gutachten zu den finanziellen Auswirkungen der Flächenentwicklung für das Wohnquartier An den Eichen auf Basis des städtebaulichen Konzepts Berenbostel – Wohnen 2020

Information für den	behandelt am	TOP
Ausschuss für Umwelt und Stadtentwicklung	27.05.2020	
Wirtschafts- und Finanzausschuss	09.06.2020	
Verwaltungsausschuss	10.06.2020	
Rat	15.06.2020	

Sachverhalt:

Vorgeschichte und Auftrag

Bereits im Jahr 2015 entstand die Idee, durch die Entwicklung von kommunalen Bauflächen den lokalen Wohnungsmarkt im Bereich Miete und Eigentum zur Deckung des Bedarfs an bezahlbarem Wohnraum nachhaltig zu unterstützen.

In dem 2016 verabschiedeten Wohnbauflächenprogramm Garbsen (Vorlage 08/2016) wurde das Gebiet Berenbostel-Ost bereits als eine mögliche für eine Wohnbebauung geeignete Fläche identifiziert.

Für die Entwicklung der Wohnbauflächen in Berenbostel-Ost wurden im Rahmen eines kooperativen städtebaulichen Workshops im Jahr 2017 beispielhafte Lösungen zur Entwicklung dieses Gebietes gesucht. Auf Basis der Ergebnisse des Workshops wurde das städtebauliche Konzept Berenbostel – Wohnen 2020 entwickelt und als Masterplan beschlossen (Vorlage 026/2018), welcher in drei Teilbereiche untergliedert ist. Das Vorhaben wurde im Laufe des weiteren Planungsprozesses unter verschiedenen Gesichtspunkten (Klima, Pflanzen, Tiere und biologische Vielfalt, Verkehr) untersucht und bewertet.

Vorlage und eventuelle Anlagen können eingesehen werden unter:

**www.garbsen.de → Servicelink → Ratsinformation → Recherche
→ Kategorie → Vorlage → Suchbegriff (Vorlagen-Nr./Betreff)**

Parallel wurden Überlegungen angestellt, wie die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum sichergestellt werden kann. Die Ergebnisse dieser Überlegungen haben in der Vorlage zum Baulandbeschluss für die Garbsener Stadtentwicklung (Vorlage 109/2020) ihren Niederschlag gefunden.

Der Aufstellungs- und Auslegungsbeschluss für die Änderung des Flächennutzungsplanes befindet sich aktuell im Beratungsverfahren, der Auslegungsbeschluss für den Bebauungsplan Nr. 4/43 „Wohnquartier an den Eichen“ soll noch im Jahr 2020 gefasst werden.

Vor der Durchführung von Investitionsmaßnahmen ist nach den haushaltrechtlichen Vorschriften eine Wirtschaftlichkeitsberechnung vorzunehmen. Da es sich hier um die Schaffung eines großen neuen Baugebietes handelt, für das die Stadt erhebliche Aufwendungen tätigen muss, wurde die Wirtschaftlichkeitsberechnung an ein externes Büro vergeben.

Verfahren und Ergebnis

Das beauftragte Büro (Institut für Public Management, Berlin) hat nunmehr die als Anlage beigefügte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgelegt. Hierbei wurden alle Einzahlungen und Auszahlungen, die aus dem Baugebiet unmittelbar resultieren, ab Entstehung der ersten Auszahlung und über eine Spanne von 20 Jahren ab vollständigem Bezug des Baugebietes ermittelt (siehe Kapitel 4.1 des Gutachtens) und im Rahmen der Kapitalwertmethode auf einen einheitlichen Termin abgezinst, um die unterschiedlichen Fälligkeiten der Zahlungen zu berücksichtigen.

Ergänzend wurde für den Vergleich der Varianten mit sozialem (gemeint: öffentlich geförderten) Wohnungsbau und ohne sozialen Wohnungsbau eine Nutzwertanalyse durchgeführt, um auch die nicht-monetären Aspekte zu bewerten.

Die Nutzwertanalyse wurde gemeinsam von Vertretern der politischen Parteien und Vertretern aus verschiedenen Bereichen der Verwaltung vorgenommen (siehe Kapitel 5 des Gutachtens).

Variante mit sozialem Wohnungsbau versus Variante ohne sozialen Wohnungsbau

Im Ergebnis weist die Berechnung die Alternative ohne Verpflichtung zum sozialen Wohnungsbau (A2) - erwartungsgemäß - als die wirtschaftlichere Handlungsoption aus (siehe Kapitel 4.2 des Gutachtens). Der Unterschied im Ergebnis liegt bei rund 571.500 € im Kapitalwert, was allein durch die voraussichtlich niedrigeren erzielbaren Verkaufserlöse für die Grundstücke mit sozialem Wohnungsbau bedingt ist.

Auch unter Berücksichtigung der ergänzend durchgeführten Nutzwertanalyse (siehe Kapitel 5 des Gutachtens, insbesondere Kapitel 5.4) bleibt dieses Ergebnis so bestehen: Zwar schneidet die Alternative mit sozialem Wohnungsbau bei der Berechnung des Nutzwertes mit 6,87 Punkten (auf einer Skala von maximal 10 möglichen Punkten) nach Einschätzung des Bewertergremiums um 0,23 Punkte besser ab als die Bewertung der Alternative ohne sozialen Wohnungsbau mit 6,65 Punkten, doch vermag dieser – relativ geringe – Unterschied im Nutzen die hierdurch bedingten Mehrkosten nicht auszugleichen, so dass unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Alternative ohne sozialen Wohnungsbau vorteilhafter wäre.

Angesichts der Notwendigkeit, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und die Mietpreise nicht nur dem freien Spiel des Marktes zu überlassen, sind die Mehrkosten für den Bereich des sozialen Wohnungsbaus aus hiesiger Sicht akzeptabel. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass in den letzten Jahren große Wohnungsbestände nach Ablauf der Bindungsfristen aus dem sozialen

Wohnungsbau herausgefallen sind.

Gesamtergebnis

Ohne Berücksichtigung der nicht haushaltswirksamen Kosten (gemeint sind die einfließenden Kosten für das stadteigene Personal, die pauschal berücksichtigt wurden, sogenannte „Eh-da“-Kosten) ist die Alternative ohne sozialen Wohnungsbau im Ergebnis mit einem Kapitalwert von rund -300.200 € im negativen Bereich, die Alternative mit sozialem Wohnungsbau liegt – wie oben dargestellt – um -571.500 € darunter (siehe Kapitel 4.2 des Gutachtens). Bei Einbeziehung der nicht haushaltswirksamen Positionen verschlechtert sich das Gesamtergebnis in beiden Alternativen um rund 984.000 €.

Die ausschlaggebenden Größen im Berechnungsmodell sind die erwartete durchschnittliche Haushaltsgröße, die Zuzugsquote (an Einwohnern von außerhalb Garbsens) und die zu erzielenden Erlöse aus dem Verkauf der Grundstücke. Hierbei wurden für die Verkaufserlöse Durchschnittswerte zugrunde gelegt, innerhalb des Baugebietes werden die Preise je qm je nach Lage, Größe und Zuschnitt der Grundstücke bei den anstehenden Verkäufen noch differenziert. Die berechneten Werte basieren auf einer Zuzugsquote von 35 % und einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 1,8 Personen. Die durchschnittliche Haushaltsgröße beträgt nach dem Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Garbsen bzw. der Region Hannover zwar um die 2 Personen, allerdings bildet der jetzt angesetzte Wert die durchschnittliche Haushaltsgröße bundesweit in Mehrfamilienhäusern ab, was eher dem entspricht, was in Berenbostel-Ost gebaut werden wird.

Die vorgestellten Ergebnisse basieren auf der wahrscheinlichsten Variante der genannten Eingangsvariablen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Baugebiet unter den getroffenen Annahmen im Betrachtungszeitraum bis 2045 in der Summe ein negatives Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben erwarten lässt, wobei in der Siedlungsphase die jährlichen Einzahlungen die jährlichen Auszahlungen übersteigen (siehe Tabelle 1, Kapitel 4.1 des Gutachtens). Diese Differenz – aufsummiert über 20 Jahre - reicht jedoch nicht aus, um die Differenz zwischen den erwartbaren Grundstückserlösen einerseits und den Aufwendungen für den Grunderwerb, die Planungskosten inklusive der notwendigen Gutachten, die Erschließungskosten und die (anteiligen) Kosten der Schaffung der sozialen Infrastruktur (Schule, Kita, Spielplatz) auszugleichen.

Deutlich wird bei der Betrachtung der Zahlen auch, dass die Antwort auf die Frage, ob ein derartiges Baugebiet auf lange Sicht die Finanzlage der Stadt positiv oder negativ beeinflusst, ganz erheblich von einigen wenigen Stellschrauben abhängig ist, die die Stadt Garbsen selbst – nach Abschluss der Bauleitplanung - nicht oder kaum beeinflussen kann. So hängt beispielsweise der mögliche Verkaufspreis der Flächen vom künftigen Flächenangebot in Garbsen, aber auch in den Nachbarstädten und der Entwicklung der Nachfrage ab. Auf die Herkunft der künftigen Bewohner (ob von außerhalb Garbsens oder aus Garbsen selbst) hat die Stadt auch keinen Einfluss, obwohl die Zahl der durch das Baugebiet hinzukommenden Einwohner einen erheblichen Einfluss auf die Einnahmesituation hat (siehe hierzu auch Kapitel 6 des Gutachtens, wo sich auch eine Berechnung der Rentabilitätsschwelle für die Zuzugsquote findet).

Erkennbar ist weiter, dass sich die Frage der Wirtschaftlichkeit nicht nur an den zunächst zu tätigen Investitionen misst, sondern insbesondere die Folgekosten in den Blick zu nehmen sind. Hier schlagen vor allem die Folgekosten für die soziale Infrastruktur, und zwar besonders die Kosten für die Kinderbetreuung zu Buche.

Zudem entstehen der Stadt Kostenanteile für Baumaßnahmen, die im Zuge der Anbindung und Erschließung des neuen Baugebietes anfallen, diesem aber nicht zugerechnet werden, weil sie letztlich entweder städtebaulichen Verbesserungen (wie dem Ausbau der Wreschener Allee zu einer Stadtstraße) oder kommenden Bauabschnitten dienen. Hier geht die Stadt mit einem nicht unerheblichen finanziellen Aufwand in Vorleistung.

Letztlich vermag das Modell nur einen Teil der Wirklichkeit abzubilden. Weitere, nicht unmittelbar ablesbare Effekte (z.B. Nachsickerungseffekte im vorhandenen Wohnungsbestand, wenn Garbsener Einwohner/innen in das Neubaugebiet ziehen und in deren freiwerdende Wohnungen Personen von außerhalb einziehen; eine bessere Auslastung von öffentlichen Einrichtungen, wie Bibliothek, Schwimmbad, Friedhöfe usw. mit hieraus vermindertem Zuschussbedarf, vermehrte Gewerbesteuerzahlungen bestimmter Betriebe aufgrund höherer, von den neuen Einwohnern getätigter Umsätze; die Gründung von Gewerbebetrieben in Garbsen durch neu gewonnene Einwohner, aber auch finanziell negative Effekte wie ein erhöhter Beratungs- und damit Personalaufwand in der Lebensberatungsstelle, eine verstärkte Inanspruchnahme von Jugend- oder Senioreneinrichtungen oder eine erhöhte Umlage bei allen Zahlungen, die von Bevölkerungszahlen abhängig sind) lassen sich in einem derartigen Modell nicht oder nicht mit vertretbarem Aufwand abbilden.

Das jetzt vorliegende Modell erlaubt es, eine fundierte Einschätzung der mittelfristigen finanziellen Auswirkungen der Ausweisung des neuen Baugebietes vorzunehmen und auch die finanziellen Auswirkungen des Baulandbeschlusses im konkreten Einzelfall darzustellen, und schafft so erstmals eine Transparenz hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der geplanten städtebaulichen Maßnahmen in Berenbostel-Ost.

Im Ergebnis ist damit die vorgesehene Entwicklung der Teilfläche „Wohnquartier an den Eichen“ in Berenbostel-Ost wirtschaftlich zwar nicht ohne Risiko, aber doch vertretbar. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Schaffung der Voraussetzungen für die Entstehung von (bezahlbarem) Wohnraum einen wichtigen Teil der Daseinsvorsorge darstellt. Die entsprechenden Handlungsbedarfe wurden sowohl in dem vorliegenden Wohnraumversorgungskonzept (Vorlage 052/16neu) der Stadt Garbsen als auch im Wohnraumversorgungskonzept Region Hannover von 2019 umfassend dargestellt. Der hieraus resultierenden Aufgabe kann sich die Stadt Garbsen nicht entziehen.

Im Hinblick auf künftige Entscheidungen sollten die Ergebnisse nach Abschluss der Maßnahmen und Bezug der Wohnungen validiert werden.

Das Gutachten wird im Detail in der Sitzung des Ausschusses für Umwelt- und Stadtentwicklung vorgestellt.

In Vertretung

Monika Probst
Schul- und Sozialdezernentin

Anlage