Stadt Reutlingen Dezernat II Gz.: II		**23/016/05** **Zu TOP 8 nö FiWA 11.05.23**		11.05.2023
Beratungsfolge	**Datum**	**Behandlungszweck/-art**		**Ergebnis**
FiWA	11.05.2023	Kenntnisnahme	nichtöffentlich	
GR	29.06.2023	Kenntnisnahme	öffentlich	

Mitteilungsvorlage
Umsetzung der Schulentwicklungsplanung im gymnasialen Bereich - Wirtschaftlichkeitsvergleich

Bezugsdrucksache
23/016/03

Sachverhalt

Im Finanz- und Wirtschaftsausschuss am 25.04.2023 wurde die Vorlage "Umsetzung der Schulentwicklungsplanung im gymnasialen Bereich" (GR-Drs 23/016/03) vorberaten und wie in den beiden anderen Ausschüssen vertagt. Im Sachvortrag ging - auf Wunsch der Fraktionen - die Verwaltung auf die Wirtschaftlichkeitsberechnung ein, die zur Einschätzung der Verwaltung führte, dass der Bau und Betrieb der gymnasialen Schulplätze durch die Ev. Schulstiftung unter bestimmten Rahmenbedingungen vorteilhafter gegenüber dem städtischen Bau und Betrieb (Erweiterungen von drei städtischen Gymnasien entspr. GR-Drs 19/016/09) ist. Dabei wurde dargestellt, dass eine "statische", Preissteigerungen nicht einbeziehende Rechnung, den Anforderungen des § 12 GemHVO nicht genügt. Dennoch wurde auch dieser statische Ansatz dargestellt, um dem Gemeinderat einen Vergleich zu einer externen Stellungnahme zu ermöglichen, die ebenfalls "statische" Elemente beinhaltet. Die Verwaltung betonte ausdrücklich, dass der präsentierte statische Ansatz keine weitere Verwendung finden wird, sondern nur der auf der Basis der Kapitalwertmethode durchgeführte Vergleich. Dieser wird gegenüber dem Regierungspräsidium zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit vorgelegt werden.

Aus der Mitte des Gremiums wurde eine ausführlichere, den mündlichen Erläuterungen folgende Darstellung der Wirtschaftlichkeit in einer Mitteilungsvorlage gewünscht, weil die gezeigten Folien naturgemäß den Sachverhalt verkürzen. Die von der Verwaltung gegebene Zusage wird mit dieser Vorlage eingelöst.

1) Prämissen für die Kalkulation

Jeder Kalkulation liegen gewisse Prämissen zugrunde. Einige davon sind Grundlagen sowohl für die statische als auch die dynamische Wirtschaftlichkeitsberechnung:

a) die **Kosten je Schülerin und Schüler** (SuS) wurden auf Basis der tatsächlich im Jahr 2019 angefallenen Kosten berechnet. Hierbei wurde bezüglich der 3 Anbauten zwischen fixen und variablen Kosten unterschieden und nur die für die 3 Anbauten (bzw. die zusätzlichen 672 SuS) anfallenden variablen Kosten einbezogen. Diese belaufen sich auf 481.558 €, wurden mit den Preissteigerungsraten (11,8%) bis zum Jahr 2022 hochgerechnet und folglich mit 538.382 € berücksichtigt. Im angesetzten Wert sind die tatsächlich erhaltenen Sachkostenbeiträge des Landes bereits abgezogen.

Die Folgejahre – besonders die Jahre 2020 und 2021 – weisen im Vergleich zu den Vorjahren pandemiebedingt hohe Verwerfungen auf. Aus Sicht der Verwaltung sollten sie deshalb nicht als Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsberechnung herangezogen werden. Die Verwaltung hat daraus folgend als Grundlage das letzte vor der Pandemie liegende Jahr 2019 gewählt.

b) Die **Baukosten für eine Realisierung in Eigenregie der Stadt** beruhen auf den Kostenermittlungen für die Erweiterungen von drei städtischen Gymnasien (GR-Drs 19/016/09) und wurden als Ausgangspunkt bei der städtischen Umsetzung mit 12 Mio. € angesetzt und nach dem Baukostenindex bis 2022 um 32,4% gesteigert. In der Variante „Eigenerstellung von 3 Anbauten durch die Stadt“ wurden folglich 15.888.087 € Baukosten zugrunde gelegt.

c) Die **Förderung des Landes** wurde mit 0% angesetzt. Dies gilt sowohl für die Variante „Eigenerstellung von 3 Anbauten durch die Stadt“ als auch für die Variante „Realisierung eines 6. Gymnasiums durch die ev. Schulstiftung“. Diese Prämisse ergibt sich aus der aktuellen Bescheidlage sowie aus der Vorabklärung mit dem Zuschussgeber Land BW (Ansprechpartner RP Tübingen, Abt. Schulen). Danach ist durch die erfolgte Umstellung der Fördermodalitäten auf reine Flächen- statt Raumbedarfe aktuell kein Zuschuss zu erwarten.

d) Hinsichtlich der notwendigen Kreditfinanzierungen werden jeweils eine **Kreditlaufzeit** von 30 Jahren und ein **Fremdkapitalzinssatz** von 3,5% angenommen. Die Kreditlaufzeit entspricht den von der Stadt üblicherweise vereinbarten Laufzeiten. Der Fremdkapitalzinssatz entspricht dem derzeit marktüblichen Niveau.

e) Für die Variante der Realisierung eines 6. Gymnasiums durch die ev. Schulstiftung wurden die bis heute mit der Schulstiftung verhandelten Parameter zugrunde gelegt. Diese sind:
   - Jährlicher **Zuschuss der Stadt** an die ev. Schulstiftung in Höhe von 12% gemessen am Bruttokostenmodell des Landes. Der maßgebliche Satz nach dem Bruttokostenmodell beträgt 8.415 €/SuS. 12% daraus sind 1.010 €/SuS.
   - Übernahme der **Kosten der Gebäudeunterhaltung** (180.000 €) ab dem Ende der Gewährleistungsfrist.
   - **Verzicht auf den Erbbauzins** (60.000 €) für die benötigte Fläche.
   - Übernahme der **Kosten der ersten drei Betriebsjahre** durch die Stadt (1.696.841 €).
   - Übernahme der **Erschließungskosten** (640.000 €) durch die Stadt

f) Bei der Variante der Eigenrealisierung von 3 Anbauten durch die Stadt beträgt der **Abschreibungszeitraum** 60 Jahre. Die Abschreibungen erfolgen linear. Grundlage sind die hierfür maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen des Gemeindewirtschaftsrechts.

g) Die mit beiden Varianten zu versorgende **Schülerzahl** beträgt 672 SuS.

h) Nicht berücksichtigt wurde in der Variante „Realisierung eines 6. Gymnasiums durch die ev. Schulstiftung“ der in Rede stehende **Bau einer zusätzlichen Sporthalle**, da der Verhandlungsstand mit der ev. Schulstiftung eine kostendeckende Miete für deren Nutzungsanteil vorsieht.

Zu klären wäre im Folgenden dennoch, ob und ggf. in welcher Höhe sich ein aus dem städtischen Haushalt zu deckender Abmangel aus den übrigen, nicht durch die evangelische Schulstiftung generierten Nutzungen der Sporthalle ergibt.

Weitere Prämissen beziehen sich ausschließlich auf die dynamische Berechnung, die sog. Lebenszyklusbetrachtung. Hierbei spielen Prämissen zur Entwicklung der Kosten in künftigen Jahren eine große Rolle. Da sich Kostenentwicklungen über einen Zeitraum von 60 Jahren (Nutzungs- und Vertragslaufzeit) nur schwer prognostizieren lassen, geht die Verwaltung in Ermangelung sachgerechterer Prognosen hilfsweise davon aus, dass die Betrachtung eines langen Zeitraums aus der Vergangenheit sich auch in einem langen Zeitraum in der Zukunft ähnlich darstellen wird:

a) Der **Kalkulationszinssatz** zur Berechnung für die Barwertberechnung wurde für beide Varianten (Eigenerstellung durch Stadt sowie Realisierung durch die ev. Schulstiftung) mit 3,0% angesetzt. Mit diesem Zinssatz werden künftige Ein – bzw. Auszahlungen auf den heutigen Wert bereinigt.

b) Die **Preissteigerung des städtischen Zuschusses** an die ev. Schulstiftung wurde in der Variante „Realisierung eines 6. Gymnasiums“ mit 2,9% angesetzt. Im maßgeblichen Bruttokostenmodell des Landes sind mit mehr als 90% weit überwiegend Personalkosten enthalten. Die dort ebenfalls enthaltenen, aber im Verhältnis eher untergeordnete Aufwendungen der kommunalen Schulträger beinhalten auch Personalkosten. Bei der Einschätzung der Entwicklung von Kostensteigerungen muss deshalb vor allem auf die Entwicklung von Personalkosten, einerseits infolge von Tarifergebnissen sowie andererseits durch Stellenneuschaffungen abgestellt werden. In den vergangenen rd. 30 Jahren haben die Personalkosten im öffentlichen Dienst laut Deutschem Beamtenbund anhand der Tarifabschlüsse und Besoldungserhöhungen eine durchschnittliche jährliche Steigerung von rd. 2,3% erfahren. Etwa im selben Zeitraum wurden in Baden-Württemberg laut Statistischem Landesamt rd. 11.500 zusätzliche Lehrerstellen geschaffen. Dies bedeutet pro Jahr im Durchschnitt eine Personalkostenausweitung um weitere rd. 0,6%. Die maßgeblichen Personalkosten haben demnach in den vergangenen 30 Jahren eine durchschnittliche jährliche Steigerung von rd. 2,9% erfahren.

c) Als **Preissteigerung der Gebäudeunterhaltung** wurde für beide Varianten mit 3,9% angenommen. Die Preisentwicklung bei der Gebäudeunterhaltung ergibt sich am ehesten aus der Entwicklung der Baupreise. Die Baupreise haben in den vergangenen rd. 30 Jahren gemäß Statistischem Landesamt Baden-Württemberg einen Anstieg von rd. 3,9% pro Jahr erfahren.

d) Als **Preissteigerung für den Verzicht der Erbbauzinsen** wurde in der Variante „Realisierung eines 6. Gymnasiums“ 2,6% zugrunde gelegt. Der Verzicht auf den Erbbauzins kann am ehesten anhand der Entwicklung der Verbraucherpreise beurteilt werden, da Anpassungen beim Erbbauzins sich in der Regel daran orientieren. Die Verbraucherpreise sind laut Statista im 60-jährigen Durchschnitt um rd. 2,6% pro Jahr gestiegen.

e) Als **Preissteigerung der tatsächlichen städtischen Kosten für die Gymnasien** (inkl. Abzug von erhaltenen Sachkostenbeiträgen) wurde für die Variante „Eigenerstellung von 3 Anbauten durch die Stadt“ mit 4,9% angesetzt. Dies entspricht dem langjährigen durchschnittlichen jährlichen Zuwachs der Ämterbudgets.

2) Statische Berechnung

Um bei beiden Berechnungsarten – statisch wie dynamisch – mit den gleichen Prämissen zu rechnen, hat die Verwaltung gegenüber der Präsentation im Finanz- und Wirtschaftsausschuss am 25.04.2023 die nachfolgende statische Berechnung nochmal an einigen Stellen verändert. Ebenso wurde die statische Berechnung in beiden Varianten in den jeweils einzubeziehenden Werten durchgängig auf die zusätzlichen 672 SuS bezogen.

Variante „Eigenerstellung von 3 Anbauten durch die Stadt“

Als zusätzliche städtische Kosten der SuS für die 3 Anbauten wurde als **Ausgangswert** das Jahr **2019** mit den mit Blick auf die Anbauten (bzw. die zusätzlichen 672 SuS) relevanten variablen Kosten von **716,60 €** herangezogen.

Dieser Wert ist um die seither eingetretenen **Preissteigerungen** von 11,8% lt. Stat. Bundesamt zu dynamisieren:
0,5 (2020) = 3,58 €,
3,1 (2021) = 22,33 €,
7,9 (2022) = 58,66 € = **801,17 €**

Im Kostenvergleich je SuS/Jahr muss auch die durch die Stadt nicht erforderliche Kreditaufnahme einkalkuliert werden, die sonst für die Erweiterungen von drei Gymnasien entstünde: GR-Drs 19/016/09, IKG 3,5 Mio. €, HGG 3,9 Mio. € und AEG 4,6 Mio. € = 12 Mio. € zum Preisstand 2018 (die Auswahl der Schulen erfolgte nach Kosten);
Preissteigerungen nach Stat. LA 32,4% = 3,888 Mio. € = 15,888 Mio. €. Landesförderung: 0%
Bei dem angenommenen Zinssatz von 3,5% ergeben sich Jahreskosten von 556.080 €. Bei einer Finanzierung über 30 Jahre: hälftige Ansetzung wegen Vertragslaufzeit von 60 Jahren. Dies würde die Kosten pro SuS (556.080 € : 2 : 672 SuS) um ca. 413,75 € auf **1.214,92 €** erhöhen.

Hinzu kommen die Abschreibungen auf die Investitionskosten, die seit Einführung der Doppik im Ergebnishaushalt zu buchen und zu erwirtschaften sind. 15,888 Mio. € : 60 Jahre : 672 SuS sind ca. 394 €, die die Kosten je SuS erhöhen auf **1.608,92 €**

Mit diesen tatsächlichen Aufwendungen je SuS der Stadt ist der „angemessene Beitrag“ je SuS an die ESS zu vergleichen.

Variante „Realisierung eines 6. Gymnasiums durch die ev. Schulstiftung“

Die Ev. Schulstiftung erwartet einen Beitrag in Höhe von 12% des jeweils geltenden Satzes nach dem Bruttokostenmodell (BKM). Dieser beträgt derzeit 8.415 €, 12% hieraus betragen **1.010 €.**

Weil in den städtischen Kosten die Gebäudeunterhaltung (GU) der städtischen Gymnasien und die Kapitalverzinsung enthalten sind, muss diesem Betrag noch die von der ESS nach dem Auslaufen der Gewährleistung gewünschte Übernahme der GU von ca. 180.000 € jährlich und der gewünschte Erlass des Erbbauzinses von ca. 60.000 € jährlich hinzugerechnet werden. Bei einer geplant 3-zügigen Schule ist mit max. 672 SuS zu rechnen (28 SuS x 3 Züge x 8 Klassenstufen). GU und Erbbauzins würden noch einmal (240.000 € : 672 SuS) 357 € je SuS auslösen, insgesamt also **1.367 €.**

Außerdem sind die noch nicht ausverhandelten Kosten der ersten drei Betriebsjahre einzubeziehen, in denen noch kein Landeszuschuss fließt. Soweit diese Kosten vollständig von der Stadt zu tragen wären, ergäbe sich folgender Zuschlag je SuS:
1.697 Mio. € verteilt auf 60 Jahre = 28.283 €; bei 672 SuS = 42 € je SuS. Damit erhöht sich der Vergleichsbetrag auf **1.409 €.**

Schließlich sind die Erschließungskosten des Grundstücks zu berücksichtigen. Die aktuelle Kostenschätzung (Neue BWS) geht von Kosten von 1.000.000 € aus, hiervon sind 640.000 € dem Schulprojekt zuzuordnen. Bei einer Finanzierung mit 3,5% ergeben sich weitere Kosten von 22.400 €. Bei einer Finanzierung über 30 Jahre: hälftige Ansetzung wegen Vertragslaufzeit von 60 Jahren.
11.200 € : 672 SuS = 17 € und damit ein Vergleichsbetrag von **1.426 €.**

Die SuS-Aufwendungen der Stadt liegen mit rd. 1.609 € höher, als jene die für den Betrieb des ev. Gymnasiums mit 1.426 € anzusetzen sind.

3) Dynamische Lebenszyklusbetrachtung

Bei der Lebenszyklusbetrachtung werden die jeweils über die Nutzungs- und Vertragslaufzeit anfallenden Einzahlungen und Auszahlungen zunächst mit den oben genannten Steigerungsraten auf den Zeitpunkt ihrer Entstehung bzw. Fälligkeit hochgerechnet. In einem zweiten Schritt werden dann alle Ein- und Auszahlungen vom Zeitpunkt ihrer Entstehung bzw. Fälligkeit mit dem Kapitalisierungszinssatz auf den heutigen Tag abgezinst. So werden alle Ein- und Auszahlungen der unterschiedlichen Varianten miteinander vergleichbar – obwohl Ein- und Auszahlungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlicher Höhe anfallen.

Im Finanz- und Wirtschaftsausschuss am 25.04.2023 wurde die Lebenszyklusbetrachtung anhand einer sog. Sensitivitätsanalyse vorgestellt. Dabei wurden bei beiden fraglichen Varianten jeweils die Preissteigerungen als Variable definiert und beide Varianten so miteinander verglichen. Die Sensitivitätsanalyse ergab unter Einbeziehung der o.g. Prämissen eine kritische Steigerungsrate von 3,5%. Dies ist der sog. break-even-Punkt, bei dem der wirtschaftliche Vorteil der einen Variante zugunsten der anderen kippt.

Konkret bedeutet dies, dass die Erstellung eines 6. Gymnasiums durch die evangelische Schulstiftung gegenüber der Eigenerstellungs-Variante durch die Stadt dann die wirtschaftlichere Variante ist, wenn die jährlichen Kostensteigerungen, d.h. vor allem die Steigerung des von der Stadt an die Schulstiftung zu leistende Zuschusses und die von der Stadt zu übernehmende Gebäudeunterhaltung, über 60 Jahre betrachtet, im jährlichen Durchschnitt geringer als 3,5% ausfällt.

Die Verwaltung hat im Folgenden die Kalkulationen nochmals weiter detailliert und dem Umstand Rechnung getragen, dass Preissteigerungen für die relevanten Positionen unterschiedlich ausfallen und deshalb auch differenzierter berücksichtigt werden sollten. Welche Preissteigerungen nun im Einzelnen berücksichtigt wurden, wurde oben unter „Prämissen“ dargestellt und erläutert. Im Ergebnis stellen sich unter Zugrundelegung der o.g. Prämissen die Summen der abgezinsten Zahlungsströme wie folgt dar:

Variante „Eigenrealisierung von 3 Anbauten durch die Stadt“:	86,9 Mio. €
Variante „Realisierung eines 6. Gymnasiums durch die ev. Schulstiftung“:	58,3 Mio. €

Die Realisierung durch die ev. Schulstiftung ist dabei die vorteilhaftere Variante. Die auf den ersten Blick recht deutliche Vorteilhaftigkeit relativiert sich jedoch, wenn man berücksichtigt, dass einzelne zugrunde gelegte Parameter wegen der sehr langen Laufzeit (60 Jahre) eine enorme Hebelwirkung entfalten. Dies betrifft bei der Variante „Eigenerstellung von 3 Anbauten durch die Stadt“ die Preissteigerungen für die tatsächlichen städtischen Kosten. Wird diese – ceteris paribus – statt mit 4,9% bspw. mit 2,6% unterstellt, dann wäre keine der beiden Varianten vorteilhafter. Bei der Variante „Realisierung eines 6. Gymnasiums durch die ev. Schulstiftung“ hat vor allem der an die Stiftung zu leistende städtische Zuschuss eine hohe Hebelwirkung.

Die Verwaltung wird deshalb in den weiteren Gesprächen mit der evangelischen Schulstiftung versuchen, eine bessere wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit zu verhandeln. Dabei sollen auch etwaige Doppelförderungen z.B. bei der Gebäudeunterhaltung auf den Prüfstand. Zusätzlich wird die Verwaltung eine Revisionsklausel oder ähnliches nach Ablauf von 30 Jahren in die Verhandlungen einbringen. Letztere würde die Risiken, die sich besonders aus der o.g. Hebelwirkung einzelner Parameter auf den langen Zeitraum von 60 Jahren ergeben, reduzieren. Nach Ablauf von 30 Jahren liegt die tatsächliche Entwicklung für die ersten 30 Jahre vor und eine Anpassung der Konditionen für die weiteren Jahre zur Vermeidung eines größeren einseitigen Vorteils der Stadt Reutlingen bzw. der evangelischen Schulstiftung wäre möglich.

An der Entwicklung der Barwerte im Zeitverlauf ist erkennbar, dass während der Laufzeit des für die Errichtung eines städtischen Gymnasiums nötigen Kredits (erste 30 Jahre), der Betrieb durch die Ev. Schulstiftung für die Stadt einen Liquiditätsvorteil bietet. Dieses Verhältnis kehrt sich nach der vollständigen Tilgung des Darlehens um. Deshalb hält die Verwaltung eine Revision nach 30 Jahren für sachgerecht.

gez.
Roland Wintzen
Finanz- und Wirtschaftsbürgermeister