

Bericht

BER/15/03390

Federführend: Referat 1 (001)
Referent: Eva Weber, Bürgermeisterin
Datum: 01.09.2015

Beratungsfolge

Status

20.10.2015	Finanzausschuss	Öffentlich
29.10.2015	Stadtrat Augsburg	Öffentlich

**Finanzierungskonzept für die Theatersanierung
(Schriftlicher Bericht)**

Hinweis auf einschlägige Vorgänge

Vorlage Nr.	Vorgang
BSV/15/03306	Theater Augsburg Grundsatzbeschluss zur Generalsanierung des Großen Hauses, zur Errichtung des Neuen Hauses und zur Regelung der Interimsphase

Gesamtkosten: siehe Beschlusstext

Bericht

Vom beiliegenden Bericht über das Finanzierungskonzept für die Theatersanierung inkl. der darin beschriebenen Handhabungs- und Veranschlagungsvorschläge wird zustimmend Kenntnis genommen.

Die Absicht der Verwaltung, auf dieser Basis Veranschlagungsvorschläge in die Entwürfe und Beratungen zum 1. Nachtrag 2015 sowie der Haushalte ab 2016 sowie den zugehörigen Investitionsprogrammen einzubringen, wird unterstützt.

Anlagen

Schriftlicher Bericht

Anlage 1 – Umschichtungen und Einsparungen Bauteil II

Anlage 2 - Finanzierungsmatrix

Datum	Referat	Referatsleiter	Unterschrift
07.10.2015	Referat 1	Eva Weber, Bürgermeisterin	

Theaterfinanzierung nach vorläufigem Schätzungs- und Kenntnisstand zum 06.10.2015 (Volumen Bauteil I und II 186,3 Mio. € zzgl. Nebenkosten)

Jahr	BT I (Mittelabfluss) Angaben Büro Achatz Stand 06.07.2015	BT II (Mittelabfluss) Angaben Büro Achatz Stand 06.07.2015	Einsparpotential beim BT II durch verschiedene Umschichtungen Büro Achatz Stand 06.10.2015 (zeitl. Verteilung gegriffen)	Summe	voraussichtl. Zuschüsse vom Freistaat Bayern	Invest-Kosten Interim zzgl. projekt- und baubeglei- tender Nebenkosten (ohne Betr.kost.*)	geschätzte Kosten der archäolog. Untersuchung Stand 01.10.2015	Endsumme der jährlichen städt. Anteile	vorgesehene Netto- Eigenanteil- Veran- schlagungen in den städt. Haushalten	Differenz-Ausgleich zwischen den Perioden über Zwischenfinanz- Darlehen mit schneller Tilgung ("-" = Zwischenfinan- zierungsdarlehen; "+" = Tilgung)	Entwicklung des Kreditvolumens (inkl. vorgezogenem Pufferkredit von 3,0 Mio. € in 2016 für Rücklage mit entsprechende Kreditreduzierung in 2024)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(3)+(4)	(6)	(7)	(8)	(9)=(5)-(6)+(7)+(8)	(10)	(11)= -(9)+(10)	(12)
2015	1,00 Mio €	0,40 Mio €	----	1,40 Mio €	----	0,60 Mio €	----	2,00 Mio €	2,00 Mio €	----	----
2016	7,00 Mio €	2,00 Mio €	----	9,00 Mio €	3,20 Mio €	2,80 Mio €	0,44 Mio €	9,04 Mio €	1,00 Mio €	-8,04 Mio €	-11,04 Mio €
2017	9,50 Mio €	4,50 Mio €	----	14,00 Mio €	7,00 Mio €	2,50 Mio €	0,63 Mio €	10,13 Mio €	3,28 Mio €	-6,85 Mio €	-17,89 Mio €
2018	22,00 Mio €	4,00 Mio €	----	26,00 Mio €	9,50 Mio €	0,30 Mio €	0,86 Mio €	17,66 Mio €	3,85 Mio €	-13,81 Mio €	-31,70 Mio €
2019	22,50 Mio €	4,50 Mio €	----	27,00 Mio €	15,50 Mio €	0,30 Mio €	0,86 Mio €	12,66 Mio €	3,85 Mio €	-8,81 Mio €	-40,51 Mio €
2020	21,50 Mio €	13,50 Mio €	-1,00 Mio €	34,00 Mio €	16,00 Mio €	0,60 Mio €	0,14 Mio €	18,74 Mio €	3,85 Mio €	-14,89 Mio €	-55,40 Mio €
2021	18,00 Mio €	13,50 Mio €	-1,00 Mio €	30,50 Mio €	17,00 Mio €	0,30 Mio €	----	13,80 Mio €	3,85 Mio €	-9,95 Mio €	-65,35 Mio €
2022	13,00 Mio €	13,50 Mio €	-0,50 Mio €	26,00 Mio €	15,25 Mio €	----	----	10,75 Mio €	3,85 Mio €	-6,90 Mio €	-72,25 Mio €
2023	2,00 Mio €	13,20 Mio €	----	15,20 Mio €	13,00 Mio €	----	----	2,20 Mio €	3,85 Mio €	+ 1,65 Mio €	-70,60 Mio €
2024	0,55 Mio €	2,65 Mio €	----	3,20 Mio €	7,60 Mio €	----	----	-4,40 Mio €	3,85 Mio €	+ 8,25 Mio €	-59,35 Mio €
2025	----	----	----	----	1,60 Mio €	----	----	-1,60 Mio €	3,85 Mio €	+ 5,45 Mio €	-53,90 Mio €
2026	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	-50,05 Mio €
2027	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	-46,20 Mio €
2028	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	-42,35 Mio €
2029	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	-38,50 Mio €
2030	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	-34,65 Mio €
2031	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	-30,80 Mio €
2032	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	-26,95 Mio €
2033	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	-23,10 Mio €
2034	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	-19,25 Mio €
2035	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	-15,40 Mio €
2036	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	-11,55 Mio €
2037	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	-7,70 Mio €
2038	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	-3,85 Mio €
2039	----	----	----	----	----	----	----	----	3,85 Mio €	+ 3,85 Mio €	----
2040	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----
Summen:	117,05 Mio €	71,75 Mio €	-2,50 Mio €	186,30 Mio €	105,65 Mio €	7,40 Mio €	2,93 Mio €	90,98 Mio €	90,98 Mio €	+/- 0,00 €	
											zzgl. Zinsen

*(Hinweis: Vereinfachend wurde angenommen, dass sich während der Interimsphase die Betriebskostenminderungen im Altgebäude mit den Betriebskostenmehrungen an den Interimstandorten aufheben.)

Finanzierungskonzept für die Theatersanierung; schriftlicher Bericht

Mit dem Grundsatzbeschluss des Stadtrates vom 29.07.2015, BSV/15/03306, zur Generalsanierung und Neukonzeption des Theaterstandortes Augsburg und zur Regelung der Interimsphase wurde die Verwaltung gemäß dortiger Tenorziffer IX beauftragt:

„... ein Finanzierungskonzept auf Grundlage der vom Freistaat zugesagten Förderung für ein Dreispartenhaus in Höhe eines Zuschusses von 107 Mio. € bezogen auf 189 Mio. € Investitionskosten in Abstimmung mit der Regierung von Schwaben zu entwickeln. Auch die Investitionskosten und zugehörigen Nebenkosten für die Sicherstellung des Interimsspielbetriebs sind zusätzlich zu berücksichtigen. Dies gilt auch für die Kosten der notwendigen archäologischen und sonstigen Maßnahmen. Bei der Konzeption der Finanzierung ist darauf zu achten, dass diese variabel im Hinblick auf die Kostenentwicklung der Gesamtmaßnahme und deren Refinanzierung gestaltet wird.“

Aktuell hat das Architekturbüro Achatz noch Umschichtungen beim Bauteil II errechnet, die eine Baukostenreduzierung um 2,5 Mio. € ergeben. Die Einzelheiten sind der als Anlage 1 beigefügten e-mail zu entnehmen.

Da die Fördereinnahmen mit den Baukosten korreliert sind, muss auch eine entsprechende Mindereinnahme berücksichtigt werden.

Anfang Oktober 2015 lag auch eine erste Kostenschätzung für die archäologischen Grabungen vor. Da der Beginn dieser Untersuchungen in allen Grabungsphasen jeweils von Vorbereitungsarbeiten abhängig ist, die bauseitig erbracht werden müssen (Rodungen, Totlegungen bzw. Umverlegungen von Ver- und Entsorgungsleitungen, Abbrüche, Statische Maßnahmen etc.) sind verlässliche Angaben erst nach der genauen Abstimmung des Bauzeitenplans möglich. Die gegenwertige Schätzung der Grabungskosten beläuft sich auf insgesamt 2,93 Mio. € - verteilt auf die Jahre 2015 bis 2020. Diese Ausgaben für die archäologischen Untersuchungen sind – auch nach Rücksprache mit der Regierung von Schwaben vom 28.09.2015 – nicht förderfähig.

Damit ergibt sich nach derzeitigem Kenntnisstand folgende Gesamtfinanzierungsstruktur:

Baukosten BT I und BT II	186,30 Mio. €
zzgl. Interimskosten (ohne Betriebskosten)	7,40 Mio. €
zzgl. Archäologiekosten	2,93 Mio. €
Zwischensumme	196,63 Mio. €
abzgl. voraussichtlicher Staatszuschüsse	105,65 Mio. €
Netto-Eigenanteil Stadt	90,98 Mio. €

Verpflichtungsermächtigung

Zur Darstellung der Brutto-Gesamtausgaben der Theatersanierung zzgl. der Investitionskosten für die Interimsspielstätten und der Kosten der archäologischen Untersuchungen bedarf es möglichst schon im **1. Ntr. 2015** einer **Gesamt-Verpflichtungsermächtigung** im Volumen von **194,63 Mio. €** (d. h. 196,63 Mio. € Ausgaben abzgl. 2,00 Mio. €, die bereits als Barmittel im Haushalt 2015 enthalten sind).

Diese Ermächtigung ist wichtig für die zeitgerechte Vorbereitung, Einplanung und Vergabe von Aufträgen zu Lasten kommender Haushaltsjahre. So ist eine kontinuierliche, stringent geplante, wirtschaftliche Durchführung der Großmaßnahme über mehrere Jahre hinweg (voraussichtlich rund 9 Jahre) möglich.

Der Regelzeitraum für Verpflichtungsermächtigungen („zu Lasten der dem Haushaltsjahr folgenden drei Jahre“) wird damit zwar überschritten. Art. 67 Abs. 2 GO bietet aber eine Ausnahmemöglichkeit („in Ausnahmefällen bis zum Abschluss einer Maßnahme“).

Art. 67 Abs. 2 Halbsatz 2 GO bestimmt als Zulässigkeitsvoraussetzung, dass „Verpflichtungsermächtigungen den Ausgleich künftiger Haushalte nicht gefährden dürfen.“.

Gegen eine derartige Gefährdung spricht:

- Gewährung einer außerordentlich hohen staatlichen Förderung
- eine darlehensgestützte Zwischenfinanzierung bei derzeit extrem niedrigen Zinsen zur Streckung und Verstetigung der städtischen Netto-Belastung (siehe unten)
- mit Bedacht gewählter Finanzierungszeitraum (angedacht ist ein Zeitraum von jetzt bis 15 Jahre nach Fertigstellung), der mit Raten von prinzipiell 3,85 Mio. € p. a. die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt Augsburg nicht überfordert (siehe unten).

Aufgrund der vorgesehenen Kreditaufnahmen bedarf der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigung der **Genehmigung** durch die Regierung von Schwaben (Art. 67 Abs. 4 GO).

Finanzierungsmatrix mit Zwischenfinanzierungslösung

Selbstverständlich muss besonderer Wert darauf gelegt werden, dass die jährlich für die Stadt Augsburg kassenwirksamen Belastungen aus der Großmaßnahme Theatersanierung die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit nicht überfordern. Dazu ist es notwendig, die Zahlungsströme so einzuplanen, dass noch Spielräume für sonstige Bedarfe verbleiben. Da aber andererseits die Bauarbeiten nicht in unwirtschaftlicher Weise verzögert und gestreckt werden können, müssen Zwischenfinanzierungslösungen in Anspruch genommen werden, die die jährlich von der Stadt Augsburg aufbringbaren Eigenanteile und die Mittelabflüsse der Baumaßnahme in praktikablen und ökonomischen Einklang bringen zu können. Die am Ende dieses Berichts angefügte **Finanzierungsmatrix (Anlage 2)** zeigt einen entsprechenden Vorschlag auf. Ausgehend von den vom beauftragten Architekturbüro prognostizierten Mittelabflüssen, den voraussichtlichen staatlichen Zuschüssen, den zusätzlichen Investitionskosten für die Interimsspielstätten und den Ausgaben für die archäologischen Untersuchungen ergeben sich als saldierete Beträge die jährlichen Ausgabebedarfe, die die Stadt zu finanzieren hat. Diese Beträge kumulieren sich entsprechend der derzeitigen Bauzeitenplanung stark in den Jahren 2016 bis 2022. In dieser Form würden sie als unmittelbare Haushaltsbelastungen die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt überfordern. Legt man hingegen die bereits oben erwähnten stetigen jährlichen städtischen Tranchen von grundsätzlich 3,85 Mio. € p. a. (niedriger nur in 2016 und 2017) über einen Zeitraum bis 15 Jahre nach Fertigstellung zugrunde, so errechnet sich eine tragfähige Lösung. Die vorgenannten Tranchen reduzieren anfänglich den Bedarf an Zwischenfinanzierungsdarlehen und dienen nach dem Zenit des Fremdfinanzierungsvolumens zu dessen vollständiger Tilgung bis zum 15. Jahr nach Fertigstellung.

Aufgrund von

- Projektumfang und -dauer,
- der Komplexität der Maßnahme mit vielfältigen und ineinandergreifenden Gewerken,
- den Fragen der Kassenwirksamkeit der Förderungstranchen und der Förderfähigkeit der Ausgaben,
- aber auch den angestrebten Kosteneinsparungen, die ihrerseits wiederum Einfluss auf die Bezuschussung haben können
- und der wirtschaftlichen und flexiblen Nutzung von zinsgünstigen Krediten (auch Förderkrediten)

muss sowohl die **haushaltsrechtliche Darstellung** als auch die **liquiditätssichernde Abwicklung** – wie schon im o. g. Stadtratsbeschluss fixiert – eine gewisse innere **Elastizität der (Darlehens-)Finanzierung** aufweisen, um zu praktikablen Ergebnissen zu führen. Jedenfalls erscheint es unrealistisch, im Vorfeld alle Zahlungsflüsse nach Zeitpunkt und Höhe exakt determinieren zu wollen.

Eine Gesamtkreditermächtigung für die Netto-Kosten der Maßnahme wäre prinzipiell ideal.

Art. 71 Abs. 3 GO legt hingegen fest: „Die Kreditermächtigung gilt bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und, wenn die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr nicht rechtzeitig amtlich bekannt gemacht wird, bis zum Erlass dieser Haushaltssatzung.“

Im Wege der Übertragung eines Haushaltseinnahmerestes besteht damit **im Zweijahreszeitraum gewisse Flexibilität**, um auf Verzögerungen im Mittelbedarf reagieren zu können.

Dennoch sind die Probleme einer kontinuierlichen wirtschaftlichen Liquiditätssicherung nicht zu unterschätzen. In der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung beschränkt Art. 69 Abs. 2 Satz 1 GO die Kreditaufnahmen wie folgt: „Reichen die Deckungsmittel für die Fortsetzung der Bauten ... nicht aus, darf die Gemeinde Kredite ... bis zu **einem Viertel** des durchschnittlichen Betrags der für die vier Vorjahre festgesetzten Kredite aufnehmen.“

Gerade in der anfänglichen Aufwuchsphase der Kreditfinanzierung könnte die 1/4-Beschränkung zu Engpässen führen.

Zwar besteht in Art. 69 Abs. 2 Satz 2 GO noch eine Ausnahmemöglichkeit: „Eine angemessene Erhöhung dieser Kreditaufnahme ist zulässig, wenn besondere Umstände im Einzelfall die Erhöhung rechtfertigen.“

Allerdings unterliegen alle Fälle des Art. 69 Abs. 2 GO wegen Art. 69 Abs. 4 GO der **Genehmigungspflicht**. Dies setzt gem. Art. 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 GO grundsätzlich einen vorausgehenden Plenumsbeschluss des Stadtrats voraus. Ein zeitnahes Agieren wird dadurch zumindest eingeschränkt.

Es wird deshalb vorgeschlagen, mit Hilfe der **allgemeinen Rücklage** ein gewisses **ausgleichendes Regulativ** (Puffer) über die Jahre hinweg zu schaffen.

In § 20 Abs. 3 Satz 1 KommHV-Kameralistik heißt es „In der allgemeinen Rücklage sollen ferner Mittel zur Deckung des Ausgabenbedarfs im Vermögenshaushalt künftiger Jahre angesammelt werden.“

Es erscheint zweckmäßig, am Anfang der Bauphase einen überschaubaren Anteil des zu kreditierenden Bedarfs quasi vorzuziehen, somit anfangs einen etwas höheren – möglichst zinsgünstigen – Kommunalkredit (z. B. + 3,0 Mio. €) am Jahresende aufzunehmen und den Betrag als zweckgebundenen Teilbestand der allgemeinen Rücklage zuzuführen.

In den Folgejahren könnte die Rücklagenzuführung jeweils mit einem geringen Erinnerungswert veranschlagt werden. Am Ende des jeweils zweiten Jahres könnten dann nicht verbrauchte (und dann nicht mehr weiter übertragbare) Kreditermächtigungen durch Darlehensaufnahme realisiert werden und dem zweckgebundenen Rücklagenbestand zugeführt werden (Letzteres z. B. im Rahmen der abschlusstechnischen Entscheidungen des Stadtrats). Die Inanspruchnahme des zweckgebundenen Bestandes würde dann im Wege von § 17 KommHV-Kameralistik erfolgen (Bewilligung).

Ob zunächst weitere Kredite aufgenommen werden oder ob zuerst auf den Rücklagenbestand zugegriffen wird, bedarf der Steuerung. Einerseits muss ein gewisser Puffer erhalten bleiben, andererseits sollen auch Zinslasten vermieden werden.

Sondierung bei der Regierung von Schwaben

Die beschriebenen Vorgehensweisen wurden in einem gemeinsamen Gespräch bei der Aufsichtsbehörde unter Teilnahme des Regierungspräsidiums, der Stadtspitze sowie der jeweils zuständigen Mitarbeiter erläutert.

Klar ist, dass es aus haushaltsrechtlichen Gründen bei den Einzelgenehmigungen der Kreditemächtigungen im Zuge der jährlichen Haushaltssatzungen bleibt. Die Handhabung über die Rücklage eröffnet aber eine höhere Flexibilität. Die speziellen Rücklagenzuführungen für die Theatersanierung sollen im Haushalt zweckmäßigerweise als gesonderte Untergruppierungen kenntlich gemacht werden.

Die Regierung von Schwaben hat signalisiert, dass sie auch aufgrund der hohen staatlichen Förderung den von der Stadt vorgeschlagenen Weg mitträgt.